

CUADERNO DE TRABAJO



15 y 16 de julio de 2015

América Latina y El Caribe integran sus sistemas de Compras Públicas

I Reunión Regional, compilación de ponencias

Dirección de Estudios de Contratación Pública

El presente artículo es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representa la posición oficial del Servicio Nacional de Contratación Pública. El contenido se puede difundir siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) ©
Avenida de los Shyris 38-28 y El Telégrafo
Quito-Ecuador
Teléfono (593) 2440050
www.sercop.gob.ec

Consejo editorial:

Director General, Santiago Vásquez
Subdirector General de Control, Juan Pablo Bermeo
Director de Estudios de la Contratación Pública, Rommel Tejada

Elaborado por:

Kimberly Celis
kimberly.celis@sercop.gob.ec

Verónica Changoluisa
veronica.changoluisa@sercop.gob.ec

RESUMEN

El presente documento recopila las distintas ponencias realizadas en el marco de la Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe, llevada a cabo los días 15 y 16 de julio de 2015, en la ciudad de Quito, Ecuador, en la sede de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Esta reunión se realizó con el objetivo de analizar los diversos sistemas de compras públicas utilizados en América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como en el marco de los acuerdos de integración regional, y su creciente utilización como herramienta de desarrollo económico. Dicho evento fue organizado, conjuntamente, por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y el Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador (SERCOP), con el apoyo de la Secretaría General de la UNASUR y la Red de Planificación de América Latina y el Caribe (REDEPLAN). Entre los participantes figuraron autoridades responsables de los sistemas nacionales de compras y contrataciones públicas de países de América Latina y el Caribe, de organismos regionales y extrarregionales, y expertos internacionales en la materia.

Palabras clave: compras, públicas, integración, regional, herramienta, desarrollo, económico.

CONTENIDO

Conferencia 1: LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Por: Telasco Pulgar, Coordinador de Relaciones con Organismos Regionales y Extrarregionales del SELA	06
Conferencia 2: ESTUDIOS SOBRE POTENCIALIDADES DE COMPLEMENTARIEDAD AGRÍCOLA EN SURAMÉRICA. Por: Fander Falconí, FLACSO & Jesús Ramos, IAEN.....	11
PANEL 1: LA INNOVACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO REGIONAL	15
• Primera Intervención: Las lecciones de la evidencia empírica. Por: Stehphane Straub, Toulouse School of Economics (Francia).....	15
• Segunda Intervención: Propuesta al discurso de la innovación de conocimiento a través de la contratación pública. Por: Andrés Arauz, Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (Ecuador).....	17
• Tercera Intervención: Introducir el punto de vista de los compradores públicos. Por: Gabriel Bezchinsky, Universidad San Martín (Argentina).....	20
• Cuarta Intervención: Políticas de contratación públicas basadas en el desarrollo (PCPBD). Por: Murat Yülek, Istanbul Ticaret University (Turquía).....	22
PANEL 2: OPORTUNIDADES Y POTENCIALIDADES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS.....	26
• Primera Intervención: Relevancia de la compra pública. Por: Klenio Barbosa, Fundación Getulio Vargas (Brasil).....	26
• Segunda Intervención: Compras Públicas. Por: José Durán Lima, Jefe Unidad de Integración Regional de la División de Comercio Internacional e Integración – CEPAL (Chile)	28
• Tercera Intervención: Ventajas y desafíos de las compras públicas como instrumento de planificación. Por: Anabel Salazar, Red de Planificación de América Latina y el Caribe REDEPLAN – SENPLADES (Ecuador).....	32
• Cuarta Intervención: Las oportunidades y potencialidades de las compras públicas regionales. Por: Mónica Sutton, Instituto Suramericano de Gobierno en Salud – ISAGS/UNASUR (Brasil).....	33
PANEL 3: PRESENTACIÓN DE EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN Y COMPRA CONJUNTA	38
• Primera Intervención: Negociación conjunta de precios de medicamentos para centroamérica y República Dominicana. Por: Julio Valdés, Secretario Ejecutivo del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica – COMISCA/ SICA-	38

• Segunda Intervención: Un mecanismo de cooperación técnica de la OPS para mejorar acceso a medicamentos e insumos estratégicos. Por: James Fitzgerald. Director de Sistemas y Servicios de Salud OPS-OMS	41
• Tercera Intervención: Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y Servicio de compras de productos farmacéuticos (PPS) Por: Francis Burnett, Pharmaceutical Procurement Services – PPS/OECS-.....	44
• Cuarta Intervención: CARICOM. Por: Philip McClauren, Deputy Program Manager, CARICOM-	46
BIBLIOGRAFÍA.....	50

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Caso Venezuela – Origen de la energía del consumo aparente por persona y día, países seleccionados (1961-2011)	13
Gráfico 2 Origen de la energía del consumo aparente por persona y día, bloque UNASUR (1961-2011)	14
Gráfico 3 nivel de industrialización y la respuesta política adecuada	24
Gráfico 4 Distribución de la Compra Pública en países de UNASUR, 2014 (En porcentaje del total)	29

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Unión Europea.....	28
Tabla 2 UNASUR (Estimaciones)	29

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 El papel de la contratación pública en el proceso de Económico - El desarrollo en los países en desarrollo	23
Ilustración 2 Enfoque Integral para Mejorar Acceso.....	41
Ilustración 3 Fondos Rotatorios de OPS.....	42



Conferencia 1: LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Por: Telasco Pulgar, Coordinador de Relaciones con Organismos Regionales y Extrarregionales del SELA.

Presentación del Estudio realizada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) – “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”¹ (Secretaría Permanente del SELA, 2014).

En este estudio se detallan las iniciativas internacionales y regionales en materia de compras públicas de bienes y contrataciones públicas de servicios. Además el estudio está dirigido para economías subdesarrolladas en el área de las compras públicas. Para esto como referencia se toma en cuenta los procedimientos que son relevantes en las compras públicas, de las distintas naciones que se han desarrollado en la última década.

LAS COMPRAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO ECONÓMICO

1.1 Como herramienta de desarrollo

El estudio analiza la importancia de las compras públicas, como actividad de Estado, en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de América Latina y el Caribe (ALC). El concepto de compra pública ha evolucionado hasta llegar a entenderla como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo.

Las compras públicas requieren de un diseño de política pública integral entre las instituciones estatales, más allá de las autoridades nacionales especializadas en el área, y organizaciones del sector privado, principal origen de los proveedores. “La apuesta por una cooperación entre sistemas y autoridades de compras públicas en la región representa un desafío para el desarrollo de un posible sistema regional de compras públicas, el cual ya presenta avances en los esquemas y mecanismos de integración descritos. Las experiencias asiáticas (APEC) y europea, con mayor nivel de integración en compras públicas, pueden ser referencia para adaptarlas a las condiciones y realidades nacionales de América Latina y el Caribe” (Secretaría Permanente del SELA, 2014, pág. 39).

A escala nacional, la legislación sobre compras públicas de países de ALC sólo contempla, en promedio, un 40% de compras sustentables, disminuyendo al 19% las normativas que aplican conceptos y exigencias de sostenibilidad en las compras públicas.

El Estado, a través de su poder de compra, posee una capacidad insustituible para influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos.

¹ La presentación se puede descargar en el siguiente link: <http://www.sela.org/media/268545/presentacion-compras-publicas-en-alc-15-y-16-jul15.pdf>

En ALC, las compras públicas representaron en 1990-2009 entre 10 y 15% del gasto público. Hay que tomar en cuenta que a nivel mundial las compras públicas con relación al PIB esta alrededor del 18%, en el estudio se determina que por regiones por lo general oscilan los promedios entre 15% y 20%.

1.2 Otro elemento de análisis son las PyMEs:

Las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) representan el principal ofertante de bienes y servicios en ALC. Dichos sectores constituyen el mayor empleador en la región, un promedio entre 30 y 50%², con variaciones significativas en cada país. En México, generan el 52% del PIB y el 72% del empleo³ y en Ecuador representan el 99% de los proveedores registrados (2013).

La importancia del tratamiento que deben recibir las PyMEs en el empleo regional y en la producción de los países constituye un factor importante para garantizar el diseño de políticas y su inserción en las compras públicas y en la economía nacional. La data para los países en la región es limitada, pero se calcula que la proporción de ventas de PyMEs al Estado varía entre 14 y 50%. En Perú, por ejemplo, la participación de PyMEs alcanzó la cifra de 34,2%⁴ en 2012.

Entonces la aplicación de las TIC en los procesos de compras públicas tiene una incidencia positiva en los procesos de eficiencia de las instituciones públicas contratantes.

Capítulo 2. LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES

2.1 Instrumentos multilaterales

El Acuerdo de Compras Públicas (ACP) revisado por el autor del estudio es el instrumento jurídico internacional más relevante que trata el tema, pero mantiene un carácter plurilateral. Ningún país de ALC es parte del ACP y sólo cuatro son observadores: Argentina, Chile, Colombia y Panamá, de los cuales ninguno se ha adherido al mismo.

Sin embargo, la amplia red de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre países de la región y las economías desarrolladas, en su mayoría miembros del ACP, incluyen compromisos y normas sobre compras públicas derivadas de este Acuerdo que han modernizado la normativa en la región.

2.2 Contexto Extra-regional de integración: Caso: Unión Europea (UE)

El Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PyMEs a los contratos públicos permite a las instituciones contratantes de los Estados miembros aprovechar plenamente el potencial de las Directivas regionales sobre Compras Públicas. Reconoce obstáculos para el ingreso de las PyMEs al mercado de las compras públicas (eje. monto de contratos, acceso a información, carga administrativa, plazos de pago, etc.). Los cuales han dificultado el aprovechamiento de las PyMEs de las compras estatales.

Capítulo 3. INICIATIVAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

3.1 Acuerdos regionales de libre comercio

2 SELA. Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en ALC. Pág. 28

3 ProMéxico. Pymes, eslabón fundamental para el crecimiento en México

4 OSCE. Estimación de la participación de la Micro y Pequeña empresa (MYPE) en el mercado estatal 2011 – 2012



El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-R. Dominicana – EE.UU. (CAFTA-RD) constituye una norma aplicable a los flujos comerciales en Centroamérica y en la República Dominicana en materia de compras públicas. La entrada en vigencia del CAFTA-RD propició cambios normativos y administrativos a nivel doméstico para adaptar sus principios y mecanismos en países como Honduras, Guatemala y República Dominicana.

Mientras que el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE incluye capítulos específicos sobre compras públicas y promueve cooperación y asistencia técnica enfocados en el intercambio de información sobre normas relacionadas con las compras públicas.

3.2 Elemento importante en el tratamiento de las Compras públicas en los Acuerdos subregionales de integración

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) ha dado pasos concretos para impulsar la integración de la compra pública, específicamente en el sector salud y un sistema que da preferencia a la producción local como instrumento de desarrollo entre los países miembros, los cuales proceden de las tres subregiones de ALC.

Otros grupos como la Alianza del Pacífico, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) han constituido grupos técnicos con el propósito de promover los negocios y el desarrollo de las compras públicas, mediante programas conjuntos, en particular, en el sector salud.

“No solo el sector salud se puede verse beneficiado con las compras públicas, se debe realizar un estudio en donde se determine otra área en la cual se puede aplicar este sistema de compra pública regional en pro del desarrollo económico y social. Se puede conformar programas conjuntos entre países para el desarrollo de cierto producto que la región posee y otra no y se puede llegar a la potencialización de las compras y exportaciones conjuntas”⁵.

3.3 Aporte rural al desarrollo

Uno de los aspectos promovidos por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), es la Agricultura Familiar (AF) comprende la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola, la cual, pese a su heterogeneidad entre países y en cada país, posee como características i) acceso limitado a recursos de tierra y capital; ii) uso preponderante de fuerza de trabajo familiar; y iii) principal fuente de ingresos del núcleo familiar.

La Agricultura Familiar ha promovido la convergencia de sistemas vulnerables en lo económico y social para alcanzar un desarrollo a través de las compras públicas, satisfaciendo necesidades como la seguridad alimentaria mediante el apoyo a pequeños productores a través de programas nacionales de alimentación.

5 Comentario en la I Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Quito, 15 de julio, 2015.

Capítulo 4. PROCEDIMIENTOS NACIONALES

4.1 Estado actual de la normativa general

Los procesos nacionales de compras públicas han evidenciado, en los últimos años, una tendencia internacional de convergencia en torno a principios centrales, como por ejemplo: la competencia abierta y efectiva, la transparencia, el comercio-e y la relación calidad-precio (value of money).

En América Latina y el Caribe los sistemas de compras públicas han experimentado reformas en sus normativas e institucionalidad desde la última década del siglo pasado, cabe mencionar en ese sentido los siguientes avances:

- Las Comisiones Comunales de Contratación de Venezuela, integradas por habitantes de una comunidad a quienes se les permite participar en la selección de contratistas y establecer mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas (*por ejemplo las viviendas sociales inclusivas*);
- Las Ferias Inclusivas y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 con sus siete metas de Ecuador;
- El Programa de Contratación Pública para el Desarrollo de Uruguay (2011); y,
- La legislación mexicana de 2009, que enfoca las compras públicas hacia el desarrollo económico. (Esto se debe estudiar en el futuro la experiencia de esta legislación)

4.2 Transparencia y Gobierno-e

La transparencia en las compras públicas contiene tres elementos: publicidad hacia los proveedores interesados, limitación en la discrecionalidad hacia los ofertantes y un sistema de monitoreo.

Una experiencia regional novedosa es el Observatorio Ciudadano sobre Compras Públicas, creado en la República Dominicana para impulsar la eficiencia y la transparencia en el sistema de compras públicas.

El gobierno electrónico puede entenderse como uno de los principales instrumentos de modernización del Estado y resulta del uso estratégico e intensivo de las TIC en las relaciones internas de los propios órganos de gobierno y también en las relaciones del sector público con los ciudadanos y las empresas, ya sea en la oferta de servicios públicos o en los procesos de compras gubernamentales. (Casi todos los países tienen este sistema con excepción las naciones del Caribe es paradójico puesto que en el Caribe se registra el mayor uso de internet pero en las compras públicas no se lo implementa).

Las compras públicas electrónicas han demostrado ser una de las herramientas más efectivas y eficientes para la buena gobernanza del proceso de compras públicas. Las TIC han cambiado radicalmente los procedimientos para las compras públicas.

El empleo de los recursos tecnológicos en los sistemas de compras públicas en la región constituye, junto al comercio electrónico, un desafío y una oportunidad para las reformas del sector público en muchos países de la región.

A pesar de que la utilización de las TIC en la contratación pública sigue siendo una



esfera de política relativamente nueva en la mayor parte de las economías en desarrollo y emergentes, en ALC el 70%⁶ de las compras ya se publica en Internet.

CONCLUSIONES

- Las compras públicas representan una actividad estratégica para el Estado, la cual conjuga elementos ambientales, tecnológicos, sociales y comerciales. Pueden ser utilizadas, en el marco de políticas de fomento de la industria y el comercio exterior dirigida a objetivos concretos, como inducir cambios estructurales que permitan la diversificación de la producción, generación de mayor valor agregado a las exportaciones, competitividad e innovación tecnológica, convirtiéndose así en una herramienta para el desarrollo sustentable.
- Las PyMEs representan el principal proveedor potencial del Estado, por lo cual deben fomentarse políticas para garantizar su participación en procesos de compras públicas, mediante programas específicos que les permitan incorporar nuevas tecnologías, desarrollar su competitividad y su capacidad para exportar. Las PyMEs deberían ser tratadas de manera diferenciada en políticas de inclusión y de acceso a mercados de compras públicas.
- Un buen sistema de compras públicas debe contemplar la competencia en su normativa, así como la cooperación técnica entre organismos e instancias de compras y autoridades de competencia.
- La profesionalización de los funcionarios públicos encargados de la política de compras públicas constituye una oportunidad y un desafío para los países de la región.
- El tema de compras públicas ha sido incorporado por varios países de la región en sus tratados de libre comercio (TLC), principalmente, con socios extrarregionales.
- La región no cuenta, a diferencia de otras, principalmente Europa, con un instrumento marco vinculante sobre compras públicas. Sin embargo, recientemente han ocurrido cambios en los diversos esquemas subregionales de integración, tales como la ALBA-TCP, la Alianza del Pacífico, la OECO, el MERCOSUR y el SICA, que constituyen una modernización de sus sistemas de compras públicas basada en los parámetros internacionales vigentes, lo cual viabiliza su utilización como herramientas de desarrollo económico.

Conferencia 2: ESTUDIOS SOBRE POTENCIALIDADES DE COMPLEMENTARIEDAD AGRÍCOLA EN SURAMÉRICA.

Por: Fander Falconí, FLACSO & Jesús Ramos, IAEN.

Presentación del Estudio “Pérdidas de autosuficiencia alimentaria y posibilidades de complementariedad agrícola en los países de UNASUR”⁷ (Falconí, Ramos, Cadillo, Llive, & Liger, 2015)

El estudio tiene por objetivo analizar las posibilidades de complementariedad agrícola que existe en el seno de UNASUR, en este sentido los mensajes centrales del estudio son: por un lado existe la posibilidad enorme de la autosuficiencia agrícola en el campo de UNASUR y esto puede ser muy útil para manejar los precios en compras públicas, encadenamientos productivos y sociales en el interno de la región y que a su vez esa autosuficiencia alimentaria potencial que posee la región, puede generar un conjunto de elementos constitutivos en el plano social, económico, y ambiental.

El estudio parte de la constatación, luego se enfoca en que los 12 países de UNASUR han perdido su autosuficiencia en los últimos 50 años, esto implica una vulnerabilidad creciente en términos productivos, y que además significa un conjunto de costos, desde la teoría económica convencional, desde que un país importa trigo o papas de otro lugar del mundo y que estos costos de producción o precios son mucho más bajos. Para los países de UNASUR, esto no es positivo puesto que se traduce en externalidades a nivel de costos ambientales y de transporte.

Una idea central del estudio es que se tiene una complementariedad adecuada, esto significa un desvío intrarregional del comercio que podría generar encadenamientos productivos a lo interno para lo cual los elementos de intervención serían las políticas de compra pública para poder realizar encadenamientos regionales. UNASUR, podría reducir o dilucidar su comercio en un tercio de lo que actualmente oferta, este es un volumen sumamente importante que tiene un valor aproximado al menos de 5 mil millones de dólares por año, este es un monto sumamente importante que podría duplicarse al interno de la región, y dinamizar de esta manera el sector productivo.

Otro mensaje que da este estudio es la vulnerabilidad en términos de autosuficiencia alimentaria, lo que genera un conjunto de impactos nutricionales y esto también es de interés para el estudio. La dependencia alimentaria tiene un correlato positivo por un lado, es decir la región ha aumentado su output o producción de kilocalorías por persona, pero a su vez lo negativo se refiere a un cambio de la dieta alimentaria de los habitantes de la región, fundamentalmente su dieta se basa en carbohidratos lo cual no es necesariamente bueno. Y esto nos lleva al campo de la soberanía alimentaria, cuando se presentó el estudio hace un tiempo atrás en UNASUR, el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper mencionó que se está llevando a cabo un estudio de cadenas alimenticias y generadores de valor en un término macro para de esa manera ver qué pasa en la región para la dinamización de matrices productivas y sociales.

⁷ La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_fander_falconi_flacso.pdf



El estudio de complementariedad comprende.-

UNASUR como bloque regional, es autosuficiente en la producción y consumo de alimentos, en general los datos del estudio demuestra que “entre 1961 y 2011 (último dato disponible), se mantuvo la autosuficiencia alimentaria (la relación entre el volumen de importaciones de alimentos y el consumo interno de alimentos en toneladas métricas), excepto en el caso de las papas, trigo y aceite de palma” (Falconí, Ramos, Cadillo, Llive, & Liger, 2015, pág. 11). A pesar de que Suramérica mantenga autosuficiencia alimentaria a nivel de bloque, cuando se realiza un estudio por país no existe dicha autosuficiencia.

El proyecto de integración UNASUR deben considerar, estrategias que impidan el aumento de la dependencia alimentaria. En el área económica, permite el ahorro de divisas, las cuales podrían emplearse en importaciones de maquinarias para la producción y de insumos tecnológicos para la construcción de capacidades humanas. Además en el área ecológica se puede evitar emisiones de gases, debidas al transporte innecesario de alimentos que se desplazan distancias enormes.

Métodos.-

El estudio se centra en los países miembros de la UNASUR, durante el periodo de 1961 – 2011 de la base de datos que tiene la FAO; hasta el 2011 La elección de este periodo corresponde a la información disponible de la FAOSTAT. Asimismo, se seleccionaron 21 productos agropecuarios, los cuales fueron determinados por su importancia tanto nutricional como comercial en los países miembros de la UNASUR. Posteriormente, estos productos fueron clasificados en 8 categorías: azúcar, carne (carne de cerdo, pollo y res), cereales (arroz, avena, cebada, maíz, sorgo y trigo) estimulantes (cacao en grano y café en grano), frutas (bananos, manzanas, naranjas, mandarinas y uva), leguminosas (frijoles y soya), oleaginosas (aceite de palma y aceite de soya) y tubérculos (patatas).

El primer resultado del estudio, el cual denota la importancia de UNASUR en el contexto global alimentario, es que la región es altamente diversa, rica en biodiversidad y con gran variedad genética alimentaria, con una riqueza de cultivo a lo largo de los siglos lo cual brinda la posibilidad de variedades de producción agrícola. Hay muchos productos originarios de la región como las papas en el caso de los Andes, lo que llama la atención y sirve de ejemplo para entender la vulnerabilidad de la región y donde se pierde la soberanía alimentaria por el importe de este producto. Otros casos, UNASUR produce un tercio de azúcar a nivel mundo, además el 14%⁸ de carne, el 7%⁹ de cereales, el 49%¹⁰ de leguminosas, según datos de la FAO.

La región se inserta en el planeta como se conoce bajo una actividad injusta de trabajo, debido al rol que le ha tocado a América del sur como el gran proveedor en materia prima de alimentos. Ahora tiene un conjunto de complicaciones, la coyuntura actual de alimentos no solo tiene una vulnerabilidad de precios sino también de cantidades. Con el cambio constante de los commodities, lo que implica un mayor esfuerzo físico en términos reales y una desvalorización de producción alimentaria, y a esto sumamos un valor de pérdida de autosuficiencia por lo que genera mayores vulnerabilidades.

8 FAOSTAT, 2015.

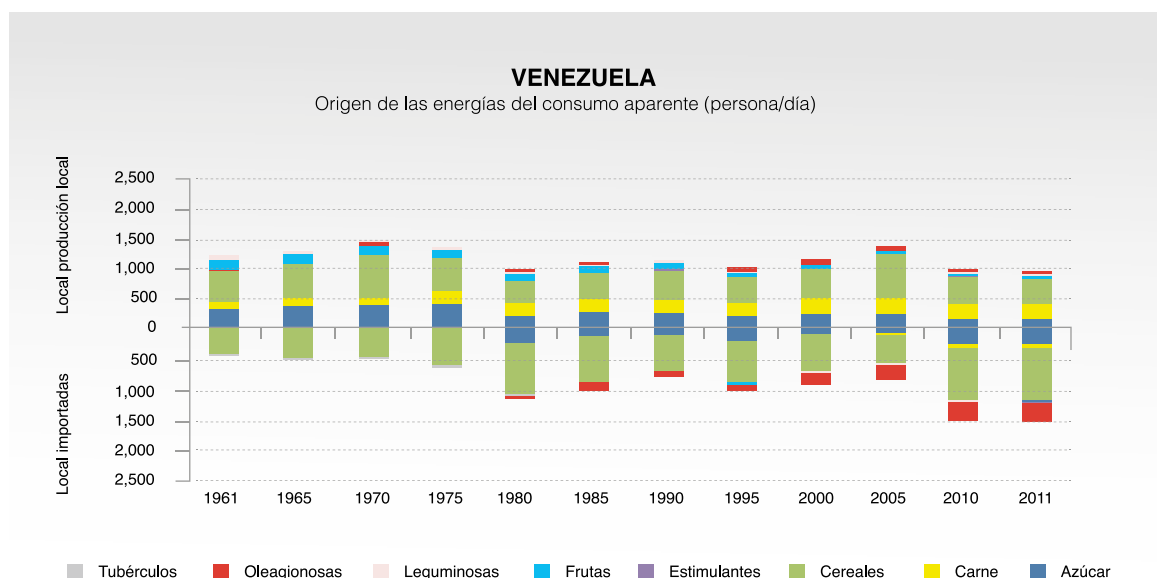
9 FAOSTAT, 2015.

10 FAOSTAT, 2015.

En el aspecto nutricional se aprecia que durante el periodo 1961-2011 el consumo aparente, expresado como la ingesta calórica por persona y día, aumentó en casi todos los países de la UNASUR. La única excepción fue Argentina, que disminuyó su ingesta calórica de 2.263 kcal/persona/día en 1961 a 2.191 kcal/persona/día en 2011. Este hecho se debió principalmente a una disminución en el consumo de trigo y frijoles. (Falconí, Ramos, Cadillo, Llive, & Liger, 2015, pág. 20).

Un ejemplo, para el caso de Venezuela (Gráfico 1 Caso Venezuela – Origen de la energía del consumo aparente por persona y día, países seleccionados) se observa la heterogeneidad de nutrición puesto son más dependientes de importaciones versus a los productos que producen.

Gráfico 1 Caso Venezuela – Origen de la energía del consumo aparente por persona y día, países seleccionados (1961-2011)

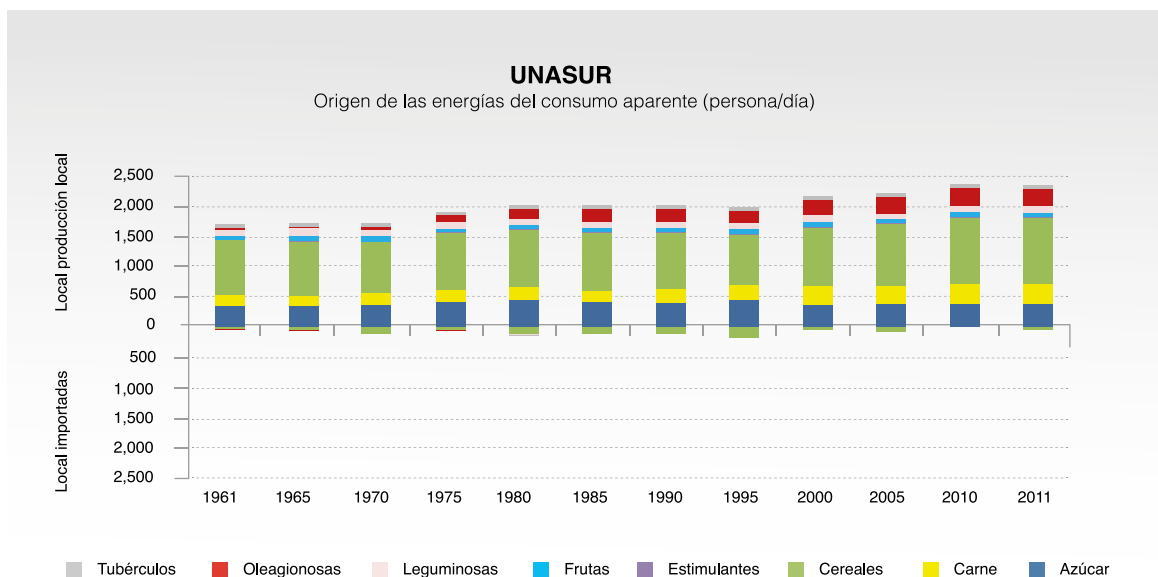


Fuente: FAOSTAT 2015

Respecto al origen de las calorías (Gráfico 2 Origen de la energía del consumo aparente por persona y día, bloque UNASUR (1961-2011)), UNASUR tiene el potencial suficiente para abastecer los alimentos necesarios que la población requiere. Esto se debe a la diversidad agroecológica que tiene esta parte del continente. Además, se puede indicar que Argentina (con su exportación de calorías provenientes de cereales, leguminosas y Oleaginosas) junto a Brasil (con su exportación de leguminosas y azúcares) tiene la capacidad para abastecer la mayor parte de requerimientos de calorías del resto de países de la UNASUR.



Gráfico 2 Origen de la energía del consumo aparente por persona y día, bloque UNASUR (1961-2011)



Fuente: FAOSTAT 2015

CONCLUSIONES:

- Hay una enorme potencialidad alimentaria en la región excepto en papa (holandesa para frituras). Se reitera la potencialidad regional podría parecer baja en los países miembros de UNASUR, se puede ahorrar los 5 mil millones por año, esto implica una voluntad política en coordinación con el organismo regional y mecanismo de ayuda como las compras públicas en el fomento de cadenas de valor, además existe enormes ventajas que no están cuantificados por ejemplo evitar contaminación, carga energética, vulnerabilidad gastronómica que actualmente no se está considerando.
- Se debe potenciar el comercio intra- regional que sustituya el que tiene lugar con terceros países. Hay que potenciar la integración y coordinación de las políticas comerciales regionales, esta política implicará que se retengan en la región divisas, así como una reducción de la contaminación por transporte y una mayor actividad regional.
- UNASUR, puede llegar a ser altamente complementaria en términos agrícolas que esto puede tener enormes efectos en la integración, se ha cuantificado en unas 11 MTM en 2011 con un equivalente de unos 4.865 M USD. Sin embargo, se ha perdido la autosuficiencia alimentaria en la región, puesto que se importa sin planificar a nivel regional y hasta en esas importaciones de otras partes, se da demasiada importancia a los carbohidratos descuidando así las proteínas.

PANEL 1: LA INNOVACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO REGIONAL.

Primera Intervención: Las lecciones de la evidencia empírica. Por: Stehphane Straub, Toulouse School of Economics (Francia)

Las compras públicas puede llegar a ser utilizadas como herramientas de política industrial a través de favorecer a ciertas empresas y como favorecerla¹¹.

1) Las compras públicas para favorecer a cierto tipo de empresas:

Un motivo que a menudo se menciona es la voluntad de utilizar las compras públicas para favorecer el desarrollo / crecimiento de determinadas categorías de empresas. Estas pueden incluir: Pequeñas y medianas empresas, empresas nacionales, empresas lideradas por minorías o mujeres y ciertos sectores (por ej. agropecuario), etc. Se hace a través de distintos mecanismos:

- Reservas de mercados.
- Dividir los lotes. Compras por cantidades más pequeñas
- Aplicar un descuento (esto implica una ventaja para las empresas y para el sector público) a las ofertas de dichas empresas.
- Aplicar requerimientos para que los proveedores subcontraten con dichas empresas.

Otro motivo es la voluntad de utilizar las compras públicas para favorecer ciertas prácticas por parte de los proveedores. Estas pueden incluir:

- Utilizar ciertos insumos (materia prima local).
- Emplear ciertas categorías de trabajadores y generar empleo. (Zonas desfavorecidas o deprimidas)
- Ser "sostenible" (procesos respetuosos del medio ambiente, productos orgánicos, estándares de emisiones para vehículos, etc.).

Se aplica a través de distintos mecanismos:

- Obligaciones incluidas en los pliegos (criterios de calificación, cláusulas específicas);
- Descuentos si se cumple con los requerimientos;
- Aplicar una combinación de competencia por precio y otros criterios (regla de "scoring"), relacionado con lo que se quiere favorecer.

En principio, la teoría económica enseña que estas prácticas son distorsivas: sería mejor comprar de la manera más eficiente y, en paralelo, utilizar el ahorro para favorecer dicho objetivo. Esto debería ser más barato que distorsionar las compras para lograr un objetivo

¹¹ La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_stephan_straub.pdf



dado (“una política – un objetivo”). Pero hay que tomar en cuenta que si hay fallas de mercado (por ej.; discriminación). Además, las distorsiones pueden ser limitadas / o compensadas.

Evidencia empírica:

La primera pregunta que en el sector público se realiza es ¿si se puede favorecer el desarrollo - crecimiento de determinadas categorías de empresas con compras públicas? De manera general, empresas que consiguen más contratos, crecen más.

- (Ferraz, Finan, & Szerman, 2015): señala que en Brasil en 2004-2010, ganar un contrato más por trimestre genera 2,2 pp más de empleo. 93%¹² vienen de desempleo o sector informal (crecen las empresas que ganan contratos públicos).

El problema de favorecer a su vez contiene potenciales problemas:

- Los métodos utilizados para favorecer ciertas empresas no las seleccionan aleatoriamente, por lo que el efecto podría ser diferente.
- Puede haber un efecto sobre los otros participantes, el precio pagado, la calidad, etc.
- Puede haber un efecto sobre el grado de competición (participación en el proceso). Otras empresas pueden pagar menos, ahora la pregunta empírica es como se relaciona el costo.

El mecanismo más común de desarrollo de mercados es la aplicación de descuento para la PyMEs:

- Los estudios nos demuestran (Athey, Coey, & Levin, 2013): subastas de madera (US Forest Service). Este estudio resalta que restringir entrada incrementa participación de PME pero reduce mucha eficiencia e ingresos. Una política alternativa de subsidios es mucho más eficiente. Allí está claramente el costo beneficio,
- Otro estudio es el de (Nakabayashi, 2013): proyectos de construcción en Japón. Proyectos más pequeños reservados. Este país tiene un programa para favorecer en el área de construcción. Este programa implica +40% de participación de PyMEs, y es neutro en término de costos, gracias al incremento de competencia, lo que demuestra es que el programa tiene el 40% de favorecer el incremento de competición en el costo.
- Otro estudio el de Rutas en California aplicando un porcentaje de preferencia cuando hacen ofertas resulta un sobrecosto 3,8%. (Marion, 2007): Rutas en California. 5% preferencia para PyMEs. Resulta en un sobrecosto de 3,8%.

Cuando se obliga a sub-contratación a una empresa que se le adjudico se demuestra que hay un aumento del costo.

- Experiencia interesante en Texas, Silva, Hubbard, Kosmopoulou (2013): LINC program, Texas. Empresas ofertan precios más bajos, pero no ganan más, pues generan una reacción competitiva de los otros competidores que es positiva.

12 Ferraz, Finan , & Szerman. Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics. Pág. 2

Existe un programa de capacitación, que busca un proceso de transformación para ser eficiente y competitivo, estas empresas se vuelven agresivas si hay un efecto positivo en el conjunto del mercado, que se genera.

Hay otro tipo de prácticas focalizados en estudios destacados pero lamentablemente la evidencia no se posee, por lo que habría que desarrollar. Requerimiento de otras prácticas:

- Saussier y Vidal (2015): Ciudad de Paris, objetivos de empleo, se le pide a las empresas que empleen a personas que están desempleadas en un periodo de largo plazo (como los jóvenes, los discapacitados, etc.). Precio aumenta de 6 a 14%, por la reducción de competición, hay menos empresa que deciden participar.
- Otro estudio es de Lundberg et al (2015). Compras "verdes" a través de pre-calificación por aplicación de varios criterios en servicios de limpieza, Suecia. No encuentran mucho efecto (cambios en la participación, nada claro sobre emisiones).

Aspectos Políticos:

De manera más general, facilitar el desarrollo de capacidades industriales y/o de innovación en el aparato productivo nacional a través de la Compra Pública es complejo, y no tenemos elementos de evaluación global. Una de las preguntas es el alcance del "Agreement on Government Procurement (GPA)" de la OMC. ¿Limita la capacidad de países emergentes a utilizar compras públicas como herramienta de política? ¿O evita abusos, distorsiones, y rent-seeking? Son preguntas que se deben formular a partir de mecanismos específicos que se den en la compra pública.

CONCLUSIONES:

- Favorecer la compras públicas es complejo se tiene ejemplo de mecanismos que se realizaron en forma aislada, pero se tiene elementos sobre estos mecanismos a largo plazo por los resultados de la estructura industrial. De manera más general, facilitar el desarrollo de capacidades industriales y/o de innovación en el aparato productivo nacional a través de la Compra Pública es complejo, y no tenemos elementos de evaluación global.
- Ciertas políticas específicas pueden tener efectos positivos, pero solamente si el diseño es adecuado y allí radica los detalles. Encontrar los mecanismos y la calibración adecuados depende crucialmente de las características de los mercados y del contexto económico considerado. Por esta razón, se debería experimentar antes de generalizar las políticas.

Segunda Intervención: Propuesta al discurso de la innovación de conocimiento a través de la contratación pública. Por: Andrés Arauz, Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (Ecuador)

La contratación pública en el caso de América Latina llega alrededor del 20% del PIB según estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que cuantificado sería alrededor de 874 mil millones anuales en contratación pública, sin embargo en la gran mayoría de casos los gobiernos son "tomadores de precio" en esa relación contractual entre los Estados con los



proveedores, es decir que se hace las compras en el mercado spot, es decir esta necesidad se va al mercado de compra como si fuese un consumidor cualquiera, sin embargo ha existido principios de asociatividad a través de la compra conjunta de varios gobiernos para hacer una compra eficiente, mediante la agregación de recursos que le permita negociar mejores acuerdos y evitar competencias entre países y entre empresas.

A esta compra conjunta se le propone añadir no solo una mejora en los precios, sino también una compra pública orientada a la innovación, eso quiere pasar de un mecanismo de compra que tiene una lógica spot a un mecanismo de compra planificado a mediano y largo plazo, esto puede ser importante en la complementariedad agrícola, en el mercado spot definitivamente se entra en la dinámica de cómo se desenvuelve el mercado desde la óptica de la demanda y oferta en un tiempo definido, pero si se va a una contratación (compra planificada) se puede armar por ejemplo agricultura por contrato, se puede generar la certidumbre para el desarrollo de encadenamientos de mediano y largo plazo entre clientes proveedores, inversiones que se requieran para acumular activos fijos para poder tener ganancias de productividad. Lo principal desde la perspectiva de la planificación y contratación pública de innovación es pasar de un mercado spot a un mercado planificado.

Cuando se tiene un mercado planificado regional, de 874 mil millones de dólares anuales, en contratos se plantea a 4 años plazo o 10 años plazo, sino que se realiza un acuerdo de 10 años que recurrentemente (cada año) compro ese ítem a ese proveedor o grupo de proveedores, entonces se habla de contratos de mediano y largo plazo, y el impacto de 4 a 10 años ya no hablamos de un negocio de 874 mil millones sino de 3, 5 a 8,7 billones de dólares, esa es la dimensión del poder de mercado que tienen los estados a través de la demanda de la contratación pública que se manejarían en la región, allí si la cifra se vuelve interesante para cualquier tipo de inversión, para poder abastecer a un demandante, pero esto solo se puede lograr en una compra conjunta y una planificación a mediano y largo plazo.

Entonces si ya se puede lograr un poder de negociación conjunta de esas magnitudes, el siguiente paso que se puede lograr en la certidumbre, por la escala, pero desde el punto de vista del conocimiento, del talento humano nos interesa que se derive con el fomento científico y tecnológico, por lo tanto en el momento que se negocie con proveedores de la región para poder acceder a este mercado de estos tamaños podemos incluir lo que se denomina "requisitos de desempeño" y esto es común encontrar en los contratos públicos, en los contratos de adquisición de bienes y servicios para los estados, pero muchas veces pasa desapercibido y requieren el mero cumplimiento legal, técnico – administrativo, pero el nuevo reto para estos requisitos de desempeño es que tengan el componente tecnológico. El primer requisito de desempeño que se propone es la sustitución de importaciones extra regionales, es decir que se condiciona al proveedor para que se abastezca en el caso de sus sub-contrataciones, materias primas o insumos de sus proveedores que estén en la región Latinoamericana, esto aumentaría el nivel de comercio intrarregional, tomando en cuenta que la sustitución de importación regional sigue siendo equivalente a la promoción de exportaciones a nivel nacional; segundo debido a las asimetrías que existen en los sectores industriales de los países, un segundo requisito previo debería ser avanzar hacia una planificación, de la fragmentación y especialización de las cadenas de valor regionales de ese bien que va a ser provisto regionalmente. Esto beneficiará a toda la región, puesto que se aumentaría el componente manufacturero en la compra pública conjunta.

El tercer nivel de requisito de desempeño tiene que ver directamente con el componente de

conocimiento y capacidades, porque en el caso de que no tengamos proveedores dentro de la región en mucho de los casos de los bienes de capital que requerimos para nuestro sistema (salud, producción, etc.), se debe establecer requerimiento y requisitos de desempeño vinculado en la transferencia tecnológica de conocimiento, hacia actores intrarregionales.

Se realizó una simulación de lo que se importa en la región en dispositivos médicos (bienes de capital que no se produce en la región) llega a representar un monto de 5.400 millones de dólares, si cada uno de los países sigue comprando el equipamiento, quienes ponen las condiciones son las empresas oferentes puesto que tienen el desarrollo tecnológico; actualmente todos los países que tenemos déficit en infraestructura tecnológica en el área de salud terminamos generando una dependencia tecnológica para con esos proveedores para el mantenimiento, reparación y repuestos, sin embargo si se realiza una negociación conjunta entre los países de la región para adquirir estos equipos, no solo se puede lograr una mejora de condiciones de precios sino se puede establecer exigencias de capacitación, de transferencia de tecnología, el establecimiento de la producción industrial de estos equipos dentro de los países y también el impulso a los centros de investigación asociados que requiere esta cadena de valor. Es una palanca importante que se puede utilizar a nivel regional para encadenar una transformación productiva y establecer un mercado seguro que es un canal ganado entre las partes.

Vinculado al proceso de ahorro fiscal y promoción industrial de esta sustitución que se ha mencionado, se va a requerir un proceso de estándares comunes, o las que se pueden llamar las especificaciones técnicas de la compra conjunta, si se logra realizarlo de manera regional constituye un embrión de lo que sería un proceso de estándares comunes a nivel latinoamericano.

La región en los hechos no ha sido un tomador de decisiones en materia de contratación pública sino un tomador de normas o especificaciones técnicas de los países desarrollados (Europa y Norteamérica), con este proceso propio de construcción de especificaciones técnicas para la compra pública conjunta en los ítems se definan inicialmente por lo que se va a tener una especificación técnica continental (latinoamericano y caribeño). Que tiene unos espacios muy importantes, se establecerán en el marco de protección del siglo XXI lo que utilizan ahora los países desarrollados para el fomento industrial adecuado, tendríamos estándares regionales que nos permitirían por lo menos durante un tiempo garantizar un mercado regional para los productores que se arriesguen y decidan emprender en la región, pero adicionalmente a eso, si esos estándares son relativamente abiertos pueden ser cumplidos por proveedores regionales en un marco temporal, el sistema de construcción de estándares servirá en un inicio para la creación de un sistema de acreditación y certificación que permita circular la liquidez, el desarrollo tecnológico dentro de nuestra región y seguirá ganando un margen de tipo temporal para el fomento de la construcción productiva de las naciones.

La factibilidad de lograrlo incluye algunos pasos: 1) intercambio de la información, construir indicadores de contratación pública y su vinculación con el aparato productivo de las naciones, puesto que hay diversidad en estándares de nomenclatura por lo que se necesita avanzar un estándar de catalogación de los bienes y servicios que se adquieren para poder agregar efectivamente esa demanda y 2) se necesita un proceso de negociación para la construcción de las especificaciones técnicas comunes bajo el principio de coordinación común, 3) además es fundamental concluir con el mecanismo de gobernanza que nos



permita ya acordar los mecanismos de compra, negociación y pago para los potenciales proveedores de la región.

Se puede realizar esfuerzos a nivel de cada uno de los países para impulsar e incorporar innovación en la contratación pública, muchos de los países de la región como el Ecuador, no tienen el tamaño suficiente para embarcarse en una negociación de este estilo con proveedores extra regionales. Por eso es la importancia de lograr ese poder de mercado de los estados a través de la agregación de la demanda, por ejemplo con los países centroamericanos y suramericanos para poder construir esas cantidades mínimas, que nos permitan las seguridades de negociar con los proveedores, para el desarrollo industrial, ahorro fiscal, intercambio científico y en lo posible la eliminación de las importaciones extra regionales, esto marcaría un referente en la construcción de estándares que a su vez dará nacimiento a una institución de acreditación con objetivo de fomento del conocimiento dentro de las naciones.

Tercera Intervención: Introducir el punto de vista de los compradores públicos. Por: Gabriel Bezchinsky, Universidad San Martín (Argentina)

Plantear las compras públicas¹³ como un instrumento de política industrial y de innovación es un desafío, tiene que ver con distintas cuestiones; por un lado la existencia de objetivos que son difusos, ya que no siempre se tiene proyectos o programas públicos bien definidos, muchas veces los gobierno se plantean que es importante el apoyo a MIPyMEs porque se tiene la noción que son los mayores generadores de empleo, pero pocas veces está claro si este es el objetivo final o si es un objetivo que ayuda a llevar a cabo otro proyecto de mayor alcance. También es un desafío porque se plantean objetivos que exceden el ámbito de las compras públicas, antes era visto como un aspecto meramente administrativo (para una determinada función y que sea esta eficiente), en los últimos años las compras públicas se vieron afectadas por objetivos que tienen que ver con otras áreas de la política pública como el apoyo a MIPyMEs, el implemento de criterios en la compra, y eso excede largamente el campo de compras públicas y tiene un rol importante que requiere de una multiplicidad de instrumentos. No son responsabilidad primaria solamente de las áreas de compras públicas, muchos de esos instrumentos de los organismos rectores con esas áreas requieren coordinación inter-institucional y plantean el problema de la evaluación y seguimiento como un ejercicio complejo y continuo. Ejemplos: En el caso de dos políticas específicas que ha tenido acogida en buena parte de la región como es el acceso de las PyMEs a las compras públicas y las compras públicas sustentables.

• **Las políticas para promover el acceso de las PyMEs a las compras públicas.**

La motivación que suele estar por detrás de estas políticas, es que el mercado de compras públicas puede permitir a las PyMEs ganar escala para ser más competitivas, incorporar tecnología y aprender para posteriormente insertarse en mercados más exigentes, como los mercados de exportación de países de la región o de países desarrollados.

¹³ La presentación se puede descargar en el siguiente link: <http://www.sela.org/media/1950668/compras-publicas-gabriel-bezchinsky-modo-de-compatibilidad.pdf>

Sin embargo, el comprador público se enfrenta con varios problemas ¿Cómo hago que las PyMEs que tienen una serie de barreras para acceder al mercado puedan superar o reducir esas barreras? Esas barreras tienen que ver con: a) restricciones y costos de acceso a la información. b) problemas de escala de producción, unas veces no tienen la capacidad suficiente para proveer al Estado. c) escasez de recursos para financiar la producción. d) atrasos en pagos del Estado, que generan gastos adicionales. e) exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos. f) exigencias de documentación, costos burocráticos.

Entonces que hacen los compradores públicos para mejorar el acceso, existen dos tipos de enfoques:

- 1) *Enfoque horizontal*: la incorporación de TIC's ayuda enormemente al acceso a información; la simplificación normativa, reducción de requisitos; instrumentos financieros y capacitación.
- 2) *Enfoque de preferencia*: en los siguientes aspectos: en el precio, reserva de mercado, licitación exclusiva, subdivisión en lotes, asociatividad, subcontratación, ferias inclusivas, menor cuantía, umbrales, desarrollo de proveedores.

En los estudios de la región se hallan algunas lecciones sobre como algunas naciones enfrentan estos desafíos para poder implementar políticas, en el contexto de una política más general. Por ejemplo en el caso de Brasil, se encuentra un excelente nivel de coordinación del gobierno federal con las políticas PyMEs (SEBRAE). Otro ejemplo interesante de coordinación intergubernamental en la implementación de la PYMES en compra gubernamental es el caso de México donde se creó una comisión que coordina a varios organismos para el acceso de PyMEs. Además la importancia de la capacitación y de las alianzas estratégicas en el caso de Chile.

• **Las compras públicas sustentables**

Hay casos de intervención en donde el Estado interviene un mercado que ya existe, pero hay otros casos donde la introducción de criterios implica la creación de mercados, el Estado a través de su política de compra debe generar desarrollo. Esto implica que las empresas que vayan a proveer esos bienes incorporen nuevos procesos productivos, implica un gran esfuerzo de innovación, requiere coordinar esfuerzos entre diversos sectores del gobierno, requiere financiamiento específico para ese tipo de innovación y un esfuerzo de coordinación política significativa.

La región en el tema de compras públicas debe tomar en cuenta los siguientes avances: marco normativo (heterogéneo y cambiante), información y capacitación (PNUMA, IDRC), especificaciones técnicas (Brasil), etiquetas, sellos y certificaciones (alcance limitado), grupos y asociaciones (Chile).

CONCLUSIONES:

A partir de donde está la región, se necesita resaltar el tema de la eficiencia como único criterio de la contratación pública, en lo que hay que trabajar más, no solo a nivel de la reglamentación sino en la implementación de procesos de contratación; la definición de estrategias de las oficinas de compras han trabajado en función de las necesidades políticas pero en muy pocos casos existen estrategias bien definidas y la participación pública en los procesos de compra; más esfuerzos de coordinación inter-institucional, la lógica del



sector público hace que cada uno se centre en su competencia y eso limita la eficacia de la contratación y que no se logre en muchos casos los objetivos. Además se necesita la mejora del diseño de los instrumentos, destinar los recursos necesarios y la evaluación de los resultados y los impactos de las políticas.

Cuarta Intervención: Políticas de contratación públicas basadas en el desarrollo (PCPBD).
Por: Murat Yülek, Istanbul Ticaret University (Turquía)

Políticas de contratación pública¹⁴ bien diseñadas pueden complementar los apoyos financieros de una manera fundamental. La falta de acceso a los mercados es uno de los principales obstáculos para la supervivencia y el crecimiento de las PyMEs a nivel mundial. Las PyMEs se enfrentan a muchos obstáculos en la comercialización de sus productos. Estos obstáculos profundizan valles de muerte de las PyMEs o reducen su longevidad. A su vez, esto provoca un obstáculo clave en la expansión de las oportunidades de empleo y de crecimiento especialmente en países en vías de desarrollo.

No sería incorrecto clasificar PCPbD como apoyo “directo” a las empresas y el tipo de apoyo (financiero) mencionado anteriormente como ‘indirecto’. No es raro, por ejemplo, que una empresa en un país en desarrollo utilice un apoyo financiero para I+D para desarrollar un producto y no poder comercializarlo. Proporcionar oportunidades de mercado a las empresas, por lo tanto, sería complementar y aumentar la eficiencia de los fondos públicos destinados a apoyar a las empresas. Tales herramientas de adquisición se practican en una serie de países en vías de desarrollo y desarrollados, incluyendo a los EE.UU. (Yülek & Tiryakioglu, 2012).

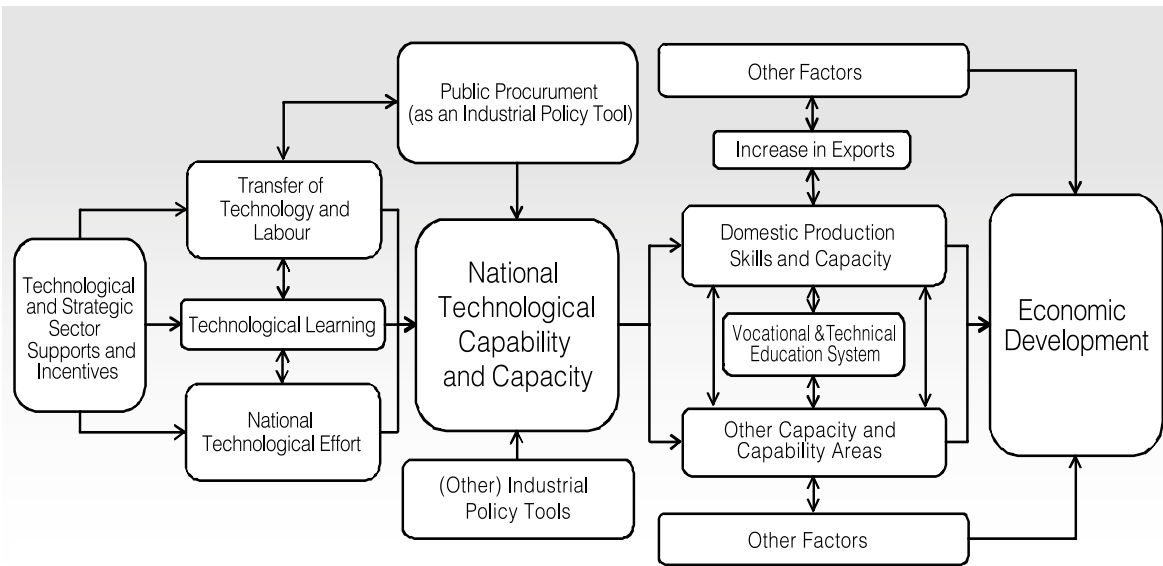
La planificación de políticas industriales es difundida en el mundo de hoy, los países desarrollados y subdesarrollados como América Latina deberían estar utilizándola de manera adecuada para tratar de adaptarse e incrementar sus ingresos per cápita. La contratación pública puede desempeñar un papel importante en el desarrollo económico no sólo mediante la activación de crecimiento inmediato y potencial de empleo, sino también a través del fortalecimiento de la capacidad industrial, tecnológica y la innovación. (Caso Estados Unidos y Bangladesh)

El aumento de nivel de valor social y económico derivado de las políticas de compra pública dan como resultado el aumento del nivel del valor agregado en la economía, reforzando así las oportunidades de empleo, valor agregado de los empresarios y las empresas y el crecimiento del PIB. El segundo punto es la formación y fortalecimiento de una ‘capa’ industrial; que adopta así una capacidad tecnológica. Uno puede utilizar las compras públicas para desarrollar al país lo cual es muy importante para alcanzar un desarrollo sustentable, el nivel más sofisticado tiene que ver con el área tecnológica que tiene los siguientes componentes: primero la adopción de las tecnologías que pueden hacerlo todos los países, y segundo el desarrollo de tecnologías e innovación, pero hay que tomar en cuenta que países en desarrollo deben tener cuidado en las secuencias de políticas para el cumplimiento de los objetivos.

13 La presentación se puede descargar en el siguiente link: <http://www.sela.org/media/1950669/public-procurement-murat-yulek.pdf>

Es una encuesta de diferentes países con el mismo sistema, que incluye un conjunto de relaciones que llevan a las políticas de compras públicas en el área económica. En la siguiente ilustración 1 se muestra el papel de la contratación pública en un procesos económico. (Yülek & Tiryakioglu, Development-based Public Procurement Policies: A Selective Survey of Literature, Cross Country Policy Experience and the Turkish Experience, 2012)

Ilustración 1 El papel de la contratación pública en el proceso de Económico
- El desarrollo en los países en desarrollo.



Elaboración: Murat Yülek / Murad Tiryakioglu

Fuente: Procurement and Innovation / Supplement to the 2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement.

La clasificación de herramientas de política para la Compra Pública basada en el desarrollo. En Turquía el gobierno ha comenzado a pensar en cómo desarrollar capacidades secundarias, como los offset (compensaciones industriales). En este sentido el gobierno manifiesta a un determinado grupo líder que para entrar a una subasta se requiere que inviertan una cierta cantidad de recursos para fomentar la distribución de conocimiento local.

Otro punto es el soporte de especialización dirigido a las PyMEs que no solo se aplica a nivel Latinoamérica sino también el gobierno de los Estados Unidos lo aplica, y por último los compromisos anticipados de compra pública o compra planificada es un término muy importante para proporcionar señales de información al mercado, para tratar de abolir la asimetría de información, para que los tomadores de decisión y los socios sepan en que invertir o en que desarrollarse con vista a la información planificada del gobierno (Yülek & Tiryakioglu, 2014) (Yülek & Tiryakioglu, Development-based Public Procurement Policies: A Selective Survey of Literature, Cross Country Policy Experience and the Turkish Experience, 2012).



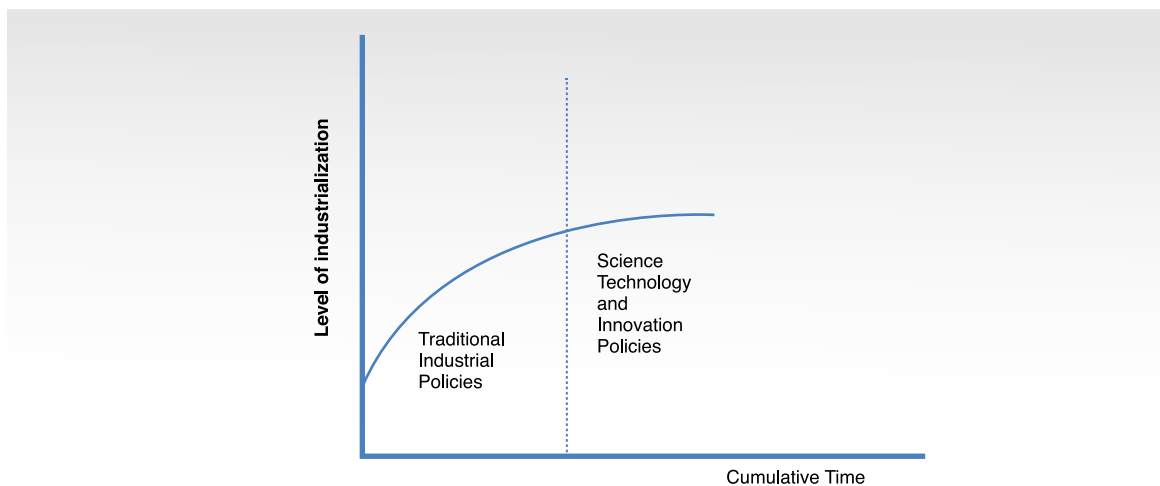
Los estados en vías de desarrollo, así como en economías desarrolladas, diseñan y administran diversos apoyos financieros para incentivar a las PyMEs a fin de producir crecimiento y empleo. Lo mejor que se puede hacer para el apoyo a las PyMEs es darles acceso al mercado, esto no está demostrado teóricamente pero en la práctica se conoce que esto ha ayudado más que los siguientes puntos:

- Subvenciones de I+D e innovación (pueden ser soportables para el sistema financiero).
- Incentivos fiscales para el desarrollo industrial.
- Incentivos fiscales para el desarrollo regional, incluyendo la localización de instalaciones de producción en regiones subdesarrolladas.
- Soportes PyMEs (subvenciones a la exportación).
- Atraer inversión extranjera directa.

La consecución de las políticas industriales, para que un país se considere en un nivel de industrialización, debe incluir primero la mejora y potenciación de su matriz industrial tradicional a través de políticas, es mejor especializarse en algo que se tiene y potenciarse al mundo con eso (puesto que es la base de crecimiento), una vez que esta industria tradicional esté al tope de la implementación de mejora y se encuentre posesionada se puede lograr la incorporación de políticas de innovación y tecnología, las cuales podrán desarrollarse a lo largo del tiempo, una vez teniendo una base de implementación.

Se cae en la trampa de invertir en ciencia, innovación y tecnología lo cual es bueno pero se debe tomar en cuenta que, se debe primero invertir en el fomento del desarrollo industrial tradicional hasta que el país alcance cierto nivel de desarrollo industrial. Algunos productos de innovación no tienen sentido si no se posee políticas de industrias tradicionales, desarrollo primero las PyMEs, se fortalece a las mismas y de allí se financia el área tecnológica, así no se gastará en vano el dinero. (Yülek, Current Industrial, Science, Technology and Innovation Policies in Japan, 2015)

Gráfico 3 nivel de industrialización y la respuesta política adecuada



Fuente: Current Industrial, Science, Technology and innovation Policies in Japan

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- La coordinación y armonización de normas y reglamentos de adquisiciones entre países de ALC son la clave. En muchos casos, el gobierno central y las administraciones locales tienen prácticas muy diferentes, lo cual reducirá la eficacia de las políticas PCPbD.
 - Los países latinoamericanos son pequeños por lo que es una buena estrategia que a nivel regional se unan para hacerse fuertes y así ser efectivos en el desarrollo regional y de cada país.
 - No invertir en ciencia, si no se tiene una política industrial tradicional desarrollada, primero una selección del sector a fortalecer por ejemplo: el equipo de transporte, sistemas de transporte público, no importar el equipo de afuera si se puede lograr avances en el país, ejemplo: ascensores (ese bien es necesario para la infraestructura básica, además este ítem no tiene un componente tecnológico alto).
 - En las etapas tempranas del desarrollo, PCPbD enfocadas en el desarrollo industrial, en lugar de la innovación y el desarrollo tecnológico, es más relevante para los países en desarrollo. La innovación y el desarrollo tecnológico consigue acelerarse cuando se basa en una fuerte "capa industrial". Esto no significa no tener en cuenta la innovación y la tecnología, sólo significa dar prioridad a las políticas industriales.
 - Apuntar a sectores clave con vínculos amplios y con 'potencial de aprendizaje' es crucial para garantizar una mayor eficacia de PCPbD; por ejemplo:
 - o Equipo de transporte (ej. material rodante de ferrocarril)
 - o Equipos de salud
 - o Equipos de energía (especialmente verde)
 - o Componentes mecánicos del sector de la construcción y la infraestructura (por ejemplo, Ascensores).
-



PANEL 2: OPORTUNIDADES Y POTENCIALIDADES DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

Primera Intervención: Relevancia de la compra pública. Por: Klenio Barbosa, Fundación Getulio Vargas (Brasil)

La compra pública¹⁵ es una fracción significativa de los gastos públicos lo cual representa por ejemplo: el 16% del PIB en UE y 20% del PIB de EEUU. Básicamente, el desafío de las compras públicas es la búsqueda de prácticas innovadoras para volverse más eficientes. Los bienes y servicios dentro de compras públicas están en la construcción, servicios públicos, farmacéuticos, entre otros.

Las políticas gubernamentales sirven para la reducción de costos de adquisición, lo cual es de gran importancia en el impacto que producen en el presupuesto público. Por lo que el sector público debe buscar prácticas innovadoras de adquisición. Dos libros en el que se puede obtener información sobre diseño de adquisición son: 1) A theory of incentives in procurement and regulation. Jean Jacques Laffont and Jean Tirole. 2) Handbook of Procurement.

Acuerdos de adquisición conjunta. ¿Que son los acuerdos de adquisición o compra conjunta? Son acuerdos donde un grupo de compradores procura comprar conjuntamente productos / servicios. Su característica común es que los proveedores seleccionados ofrecen productos / servicio a un precio único para todos los miembros. Y tienen por objetivo:

- Estimular la demanda agregada.
- Los compradores adquieren conjuntamente un gran volumen, y pueden obtener un precio menor

Acuerdos adquisición conjunta de todo el mundo.

- Europa: Acuerdos en el Marco de la Unión Europa - Directiva CE 18/2004. Hay acuerdos que están orientados en la compra conjunta para la reducción de precios. Según (Bandiera, Oriana; Prat, Andrea; Valletti, Tommaso; 2009): El CONSIP y el organismo público italiano mantuvieron una contratación total del 22%.
- En el caso de EEUU: la adquisición al por mayor para la compra de productos farmacéuticos según (NCSL, 2010)
- Otros países: Brasil, Perú, Chile, India, Nueva Zelanda. Según las publicaciones de (Mucha, 2010), (Tordoff, Norris, & Reith, 2005), se puede ver unos claros ejemplos de contratación pública conjunta.

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL BRASIL. Evidencia del sistema de registro de precios. Es un trabajo que se desarrolló con el IPEA bajo la dirección de (Barbosa & Fiuza, 2011), se conoce a través del estudio llamado "agregación de la demanda y los efectos del riesgo de crédito en la adquisición conjunta", tiene por objetivo medir los costos y beneficios de los acuerdos de compras conjuntas en Brasil en términos de precios unitarios pagados por el gobierno.

11 La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_klenio_barbosa.pdf

• Adquisición conjunta: Efectos en precios de adquisición.

Efecto de agregación de la demanda: que genera una reducción de los precios de adquisición. Se toma en cuenta el aumento en el poder de negociación y que los proveedores pueden lograr economías de escalas/alcance (a través de la logística o producción). Existe un riesgo de crédito: pues las entidades tienen la capacidad de realizar un pago diferente y obtener un crédito diferente, cuando se coloca en la misma compra conjunta se acaba con el de bajo riesgo a través de los años del crédito, en la metodología de análisis empírico se observa 1) el efecto que se pagó y 2) el efecto de la adquisición del bien.

• Datos:

La base de datos del sistema brasileño tiene una peculiaridad en su análisis, al tomar la decisión de la compra es descentralizada, es decir es el hospital X quien decide lo que compra o no, eso se vuelve un análisis más fácil si se quiere analizar a la institución como tal. Lo más interesante de la base de datos es que se puede identificar las compras individuales tradicionales y las compras conjuntas, cuando se identifica en los dos diferentes regímenes. Como funciona el sistema público del Brasil, a pesar de que el sistema es descentralizado, existe una legislación que rige a través de la ley 866 de 1993, una especie de oferta que básicamente está en todas las compras públicas sea regional o estatal.

• Sistema de registro de precios:

Para cualquier grupo de compradores públicos existe un organismo responsable por la gestión de las compras (federales, estatales, municipales) que puede organizar una adquisición conjunta. Estos manejan la gestión de los participantes y de los no-participantes. Todas las adquisiciones deben confiar en la licitación pública. La subasta electrónica está abierta, al igual que las licitaciones estándar. Los proveedores seleccionados tanto para bienes como para servicios mantienen precios uniformes para todos los miembros.

• El riesgo de crédito en los organismos públicos brasileños:

Pago a proveedores: se produce después de la entrega de bienes o servicios. Lo cual es en parte perjudicial para el empresario, puesto que depende mucho del tiempo de pago para realizar sus desembolsos si hubieran solicitado un crédito.

Retraso en el pago: esto se produce mucho en el Brasil en mayor proporción en los estados alejados. Por lo general, los proveedores se quejan de que los organismos públicos no pagan por bienes y servicios de acuerdo con los contratos.

La heterogeneidad en Riesgo de Crédito: los estados son diferentes en relación con las capacidades financieras, el presupuesto y la reputación en el pago de proveedores.

• Medición de Riesgo de Crédito:

El estado y los municipios tienen un mayor riesgo de crédito que los estados federales, esto por su demora en desembolsos. Los estados son diferentes con respecto a su liquidez y solvencia. Algunos organismos públicos se encuentran en áreas con limitada aplicabilidad de contrato.

• Base de datos

El portal donde se encuentran los datos de compras públicas se llamada "ComprasNet", allí están todas las transacciones de compras de organismos públicos federales. Se puede utilizar la base de datos del Brasil en el sistema de registro de precio como si se tuviera



todo un sistema integrado, se analizó el sector de medicamentos, en esos productos existe la armonización de todo el país (referencia en base de datos), lo que permite comparar el volumen de transacciones de 95.403 analizando el período 2004 – 2009, el mismo producto comprado por el mismo proveedor dentro de un régimen y allí se puede ver el beneficio o costo si se comprara conjuntamente.

CONCLUSIONES:

- En el caso del estudio del Brasil, existió una reducción del 15%, que es algo relevante comparado con el volumen de gasto.
- Un buen comprador se une con los malos compradores y pagan precios más altos en la adquisición conjunta. Lo que se considera una desventaja para el sector público.
- Se puede compensar las ganancias de efectos de agregación.
- Existen límites para la adquisición conjunta. El agrupamiento de los compradores no siempre reduce el precio unitario pagado.
- La discriminación de precios del proveedor puede dar lugar a las adquisiciones potenciales denominadas "efecto limón".
- Se puede delinear las compras conjuntas en función del precio pago por el gobierno en la elaboración de la compra conjunta.

Segunda Intervención: Compras Públicas. Por: José Durán Lima, Jefe Unidad de Integración Regional de la División de Comercio Internacional e Integración – CEPAL (Chile).

Las compras públicas¹⁶ son un potente mecanismo de Política Pública en diversos puntos de vista: 1) democratización de la información (acceso); 2) impulsa el crecimiento; 3) favorece la igualdad (PyMEs, grupos vulnerables); 4) promueve sectores y empresas; 5) crea empleo; 6) aumenta la transparencia; 7) reduce la corrupción. Hay que entender que las Compras Públicas son claves para las MIPyMEs, podemos observar los ejemplos de la Unión Europea (en Alemania representa el 37% de participación de MIPyMEs).

Tabla 1 Unión Europea

Participación MIPYMES	Europa 2005
Alemania	37%
Francia	35%
España	35%
Reino Unido	31%
Italia	49%
Países Bajos	41%
Republica Checa	59%

Fuente: Observatorio de las cadenas de competitividad en México. En el caso de UNASUR (Tabla 1 UNASUR) según las estimaciones entre el 2010 y 2012 Brasil tuvo una participación del 29%.

¹⁶ La presentación se puede descargar en el siguiente link: <http://www.sela.org/media/1950671/public-procurement-jose-duran.pdf>

Tabla 2 UNASUR (Estimaciones)

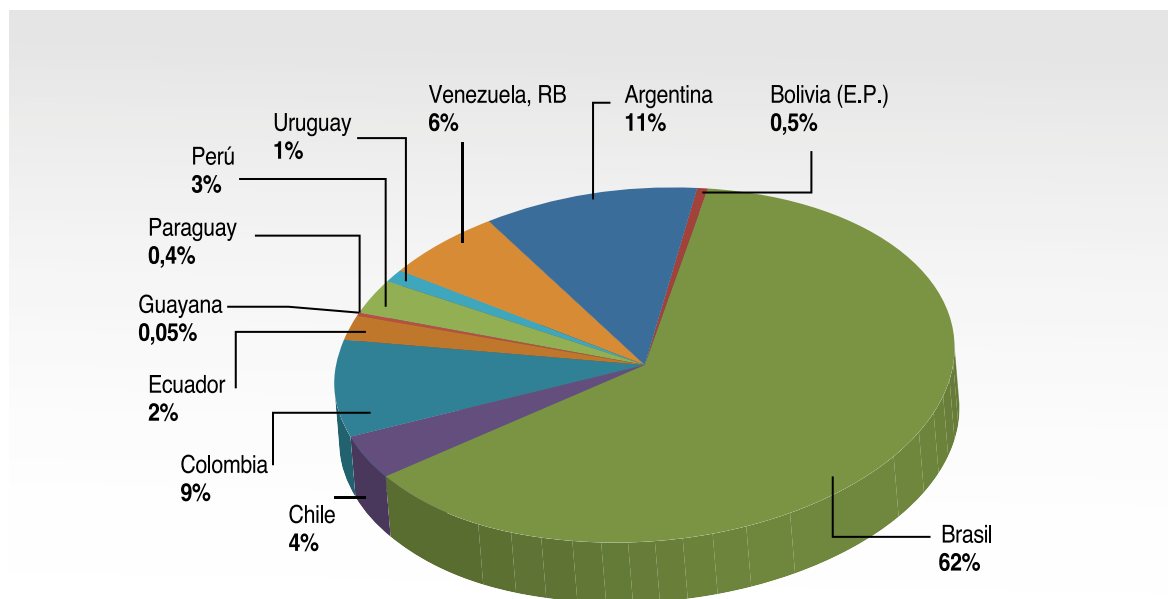
Participación MIPYMES por país 2010 y 2012				
País	Microempresa	Pequeña	Mediana	Total
Brasil	18%	11%	...	29%
Chile	15%	21%	14%	50%
Ecuador	23%	20%	12%	55%
Paraguay	14%	18%	13%	45%
Perú (2012)	39%
Uruguay	14%	14%	14%	42%

Nota: Se trata de valores referenciales cuyo valor tendría que ser sujeto a validación.

Fuente: Saavedra (2010). Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado Peruano (2014).

Sobre la magnitud de las compras públicas en países de la UNASUR (Gráfico 4), su distribución en el 2014 estima que para el caso Brasil representa el 62% del total de países miembros. En total regional es un valor de 762.000 millones de dólares. UNASUR posee compras públicas por sobre el promedio de la región por un valor de 17,3% teniendo en cuenta que el promedio para el 2014 fue de 16,1% como proporción del PIB.

Gráfico 4 Distribución de la Compra Pública en países de UNASUR, 2014 (En porcentaje del total)



Fuente: Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, 2015 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>



Se realizó una caracterización de las compras públicas en los países de la UNASUR, en el cual se determinó que:

- Todos los países cumplen con legislación nacional.
- Además algunos de ellos son observadores del Acuerdo de Compras Públicas en la OMC como es el caso de Argentina, Colombia y Chile,
- Varios países han firmado acuerdos con cláusulas de compras públicas como son los países miembro de la MERCOSUR, otros en el caso de firma de TLC,
- Algunos países miembros ya manejan un sistema electrónico de Compras Públicas.

Estos elementos nos ayudan a determinar en que se ha avanzado en el tema de compras públicas. Además hay que indicar que la región vive un período de gran implementación de medidas de promoción a nivel nacional en cuanto a compras públicas, en donde varias naciones tienen planes de desarrollo y política industrial, reservas de mercado para MIPyMEs, compra nacional a MIPyMEs, y mantienen asistencia técnica.

Ventajas de las compras públicas en la integración regional.

- o Empresas MIPyMEs de más de un país pueden ajustar su oferta exportable adicionando producción;
- o Se genera cooperación entre instituciones demandantes para generar economías de escala;
- o Mejora tecnología ya que la generación de escala requiere de la inclusión de TIC;
- o Formalización MIPyMEs
- o Homologación y estandarización de los marcos regulatorios; se trata de regular y unificar los procesos a nivel regional.
- o Control de la corrupción;
- o Aumento de transparencia;
- o Conformación de redes. Ej: Red de Gobierno Electrónico, o la suma de diversas naciones a una sola compra.

Sin embargo existe una percepción de las compras públicas en la entrega de trato nacional a proveedores extranjeros que podría producir: la reducción de la proporción de insumo nacional en las CP, perjudicándose el Valor Agregado Nacional; o el menoscabo de la promoción de empresas nacionales; por lo que se formula las siguientes preguntas: ¿Cómo compaginar la necesidad de construcción de capacidades para industrias nacionales versus la apertura regional de las CP? ¿Hay espacios para la CP intrarregional? ¿En qué sectores, y cuál es el potencial?. Estas preguntas sirven para provocar una discusión y así promover la compra pública en un segundo eje a nivel de cada país desde el punto de vista regional.

Para un análisis más profundo se tomó el caso del Ecuador: en el cual el principal sector que compone la cesta de compras públicas entre el 2013 – 2014 en bienes, es el área de construcción con el 41%, seguido por otros servicios con el 27%. Los productos de mayor recurrencia dentro de los sectores más importantes en el 2013 a modo de ejemplo fueron productos de ingeniería eléctrica, construcción, viaductos, carreteras, aeropuertos, obras de excavación; lo cual tiene como característica el gran aporte al PIB y al empleo. Otro ejemplo en el sector de servicios son los diversos tipos de consultorías y estudios, además de administración y gestión, servicios informáticos, publicidad, vigilancia, seguros, entre otros que tiene como característica importante la participación de las PyMEs en un 65%.

En bienes de maquinaria y equipos los principales son: equipos de construcción, piezas y partes, aparatos y equipos eléctricos, aparatos de telecomunicación, equipo de computación, equipo médico, maquinaria y equipo agrícola, los cuales como característica sectorial las proveen las grandes empresas con alto contenido importado. En salud, el principal sector donde hay mucha presencia de laboratorios extranjeros y esto es tangible con la adquisición de medicamentos en un 53%.

Se proyecta el alza de la participación de las compras públicas en el PIB en la UNASUR al 2020 que llegara al 19,1%.

REFLEXIONES:

Hay que reconocer que las compras públicas en cada país se realizan para la escala nacional y escala territorial, y al hablar de una compra pública regional supone acumular la compra pública en algunos países. El más próximo ejemplo que tiene la región es el SEPA (Sistema de Ejecución de planes de adquisición) que se realizó con fondos del BM y BID y donde cualquier empresario de la región puede presentar sus ofertas y participar utilizando el sistema, la compra pública realizada por la región en el 2014 a través de este sistema fue de apenas el 0,4%.

Dentro de este sistema, se puede mencionar la experiencia de una empresa peruana (Acrua & Tapia Ingenieros S.A.C), esta empresa a través del sistema se internacionalizó en el sector construcción, y ganó proyectos a través de licitaciones en Panamá, Bolivia, Paraguay, Nicaragua. En donde se pueden observar que 2 de 3 licitaciones en que la empresa postuló tuvieron resultados positivos. La empresa se está internacionalizando y casi la mitad de sus proyectos se localizan en América Latina.

¿Cuál sería la magnitud del mercado de compras públicas a nivel Suramericano?

A partir de la información disponible de las importaciones totales de cada país de UNASUR a su mayor nivel desagregado, se separó el conjunto de bienes finales por país para todos los de UNASUR y se identificó la incidencia de las Compras Públicas de bienes finales en las importaciones intra-UNASUR a nivel sectorial. A partir de estos supuestos se determinó: 1) los sectores con mayor incidencia en la CP: maquinaria y equipo; fármacos, medios de transporte, productos químicos y productos de metal; (las compras de alimentos y las PyMEs). Y 2) el valor potencial de las compras públicas como instrumento de integración regional (los bienes públicos potenciales sin considerar las compras en servicios).

Considerando las importaciones de bienes finales, las compras públicas potenciales serían de 13.400 millones de dólares anuales para los miembros de UNASUR. Y el porcentaje de comercio intrarregional sería del 11,8%. Los bienes finales representan, según el país entre el 30% y el 40% de las compras públicas. El resto está compuesto por servicios y otros bienes como los intermedios. Si se considera este resto, el monto total de compras públicas podría triplicarse

CONCLUSIONES:

- Un mercado ampliado para la CP podría estimular la integración regional;
- Los beneficios serían mayores a las eventuales pérdidas;
- Se promovería la mayor integración de MIPyMEs.
- Se requiere marcos regulatorios con preferencias a empresas MIPyMEs que promuevan la cooperación y un mayor contenido local seguirán favoreciéndose;



- El mercado ampliado de CP podría favorecer la complementariedad productiva.
- Promover la innovación, la creación de cadenas de valor y la generación de expectativa en términos económicos es decir enviar señales claras en ciertos sectores regionales y subregionales.
- Es deseable que exista voluntad política, concretar todas las ideas propuestas en las negociaciones o en la hoja de ruta.

Tercera Intervención: Ventajas y desafíos de las compras públicas como instrumento de planificación. Por: Anabel Salazar. Red de Planificación de América Latina y el Caribe REDEPLAN – SENPLADES (Ecuador).

Unos de los objetivos es el estudio de los presupuestos con la incorporación de la compra pública¹⁷, desde la planificación existe planes nacionales de desarrollo los cuales permiten generar acuerdos de políticas públicas en CP pero desde una perspectiva de la planificación. Según el estudio del SELA (2014) se puede apreciar que el 17,97% PIB mundial se destina a la compra pública y el 15,52% respectivamente en América Latina y el Caribe.

En REDEPLAN se ha propuesto el fortalecimiento de espacios de discusión sobre el tema de compras públicas, se ha venido coordinando con varios países de la región a través de una metodología de trabajo en donde se generan propuestas de trabajo en pro de las compras públicas para generar un documento estratégico que permita ejemplificar la articulación de la planificación.

Las iniciativas regionales de integración se enfocan en la planificación adecuada de un sistema de compras públicas, el cual permite el desarrollo económico productivo de una región. Las iniciativas del Consejo de Cooperación del Golfo en el ámbito nacional tienen: la modernización de compras públicas y el apoyo de los estados latinoamericanos y el centro de investigaciones para el desarrollo.

La planificación regional está orientada a la planificación y desarrollo de proveedores y compradores a través de la gestión de requerimientos, la gestión de recursos que cada uno de los países tiene tanto renovables y no renovables, la gestión de licitaciones, la gestión financiera, es decir articular el sistema y la gestión de contratos y enajenaciones; todo esto a nivel público si se tiene claro es un instrumento clave para la atracción de inversión extranjera directa.

Las iniciativas regionales de integración: se dan a través de la planificación adecuada de un sistema de compras públicas, permiten el desarrollo económico productivo de una región. Como las siguientes iniciativas: el Consejo de Cooperación del Golfo, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales; el Consejo de Ministerios de Salud de Centroamérica y República Dominicana; Programa Regional de África del Sur sobre el Acceso a Medicamentos y Diagnósticos; y la Organización de Estados del Caribe Oriental. Es importante la articulación de las políticas entre redes para la mejora de la compra pública.

¹⁷ La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_anabel_salazar_.pdf

Sobre la situación de las compras públicas: en la actualidad sólo somos participantes de las diferentes necesidades que se tiene y se usa como una reproducción del sistema de acumulación en donde existe una asimetría en las negociaciones, lo que más bien se quiere fomentar y en estos espacios proponer es que juntos como países identifiquemos nuestras necesidades y a nivel regional las diferentes empresas multinacionales compitan y eviten a los países las complicaciones, generando precios competitivos que permitan tener ahorros fiscales.

Las ventajas en las compras públicas regionales: pueden ser efectos multiplicadores del gasto de buenas políticas, lo que puede tener efectos que generen ahorro y esto a su vez permite invertir en otros aspectos, efectos redistributivos, producción nacional y regional, estímulo a demanda agregada regional, estímulo a la inversión privada, la transferencia tecnológica y requisitos de desempeño, es importante que los contratos comerciales generen innovación.

Los desafíos en base a experiencias de nivel regional: se plantea cumplir con algunos temas como es la certificación regional, algunas redes disponen de comités internos que certifican los procesos de compra pública para la garantización del producto que se pretende alcanzar. Tener ciertos estándares o cierta normativa, se podría hablar de catálogo pero conociendo las ciertas particularidades que tienen los países esto está dirigido hacia la generación de mecanismos de compra pública regional, adicionalmente es necesario generar espacios de investigación dentro de la innovación en el área de compras públicas, transferencia de tecnología e investigación de la academia. Por lo que es importante tener estos espacios a nivel de los países miembros que permitan identificar cuáles son las fortalezas y desventajas competitivas que pueden tener cada uno de los países y detectar oportunidades que se presentan en el marco de la compra pública.

CONCLUSIONES:

- El fin de este proceso es que la planificación y las compras públicas siendo herramientas con objetivos diferentes, generen instrumentos para la toma de decisiones de política pública. Adicionalmente, esto permitirá orientar estratégicamente al Estado en la consecución ordenada de las metas establecidas en el Plan Nacional o planificación de cada país.
- Al aplicar un sistema de compras públicas regionales articulado con la planificación como punto de partida de este proceso, podremos optimizar recursos y potenciar el ciclo de inversión enfocada en la inversión pública, de esta manera fortalecer la planificación regional con intercambio de información.
- El complementar el proceso de compras públicas regionales con un buen sistema de planificación, nos permitirá tener un instrumento político de integración regional, más que un proceso técnico.

Cuarta Intervención: Las oportunidades y potencialidades de las compras públicas regionales. Por: Mónica Sutton, Instituto Suramericano de Gobierno en Salud – ISAGS/ UNASUR (Brasil).

Para realizar la compra pública¹⁸, existen varias motivaciones como por ejemplo: precios,



compras en escala, aumento del acceso y fortalecimiento del Sistema de Salud, puesto que es obligación del Estado el proporcionar a la población crecimiento económico para los países, generar desarrollo nacional, fortalecimiento político regional, paz entre los pueblos, aumentar la capacidad de los Sistemas de Salud y la sustentabilidad de esto puede ser la compra pública regional, acciones cooperativas y solidarias e integración y cooperación económica y social. Son motivaciones que nos llevan a pensar lo que queremos para poder lograr cumplir los objetivos conjuntos de las naciones.

Objetivos: definida la motivación podemos llegar a aclarar los objetivos en la utilización del poder de compra conjunta a una gran escala para negociar mejores condiciones de precios y la facilitación de acceso, en pro del fortalecimiento de los países del bloque. Establecer una plataforma para la compra conjunta de medicinas (por ejemplo), en especial para el tratamiento de aquellas enfermedades consideradas raras; o para cáncer; AIDS; de alto costos; u otras. Bloques se denomina a Asociaciones de países que establecieron relaciones privilegiadas entre sí, procurando una solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desenvolvimiento económico, comercial, social y cultural, por medio de acción cooperativa y solidaria.

Ejemplo de bloques que se fortalecieron son: SICA en la década de los 50's tenía el tema de la salud el mismo que serviría como un tema de paz, y para la identificación de temas comunes y dar pie a la resolución de forma conjunta. Unión Europea, Pacto Andino, CARICOM entre otros.

Analogías en la identidad de los Bloques: Los discursos políticos proponen los mismos objetivos: reducir la pobreza, fomentar a inclusión social y la equidad, promover el desarrollo económico y social que adopta los mismos principios: solidaridad, equidad, justicia e inclusión social. Todos asumen una retórica que apunta la salud como relevante en las funciones de gobernanza y desarrollo de las naciones, ven el valor de la cooperación Sur-Sur como herramienta tanto para la superación de problemáticas de salud, cuanto para la consolidación de las identidades regionales y su fortalecimiento dentro del nuevo orden geopolítico continental o mundial. La implantación de las políticas de negociación conjunta de precios sirve para ampliar o asegurar acceso básico a medicamentos lo que figura como ejemplo común a los diferentes bloques sub-regionales de América Latina.

Áreas Estratégicas de los Bloques: las áreas son varias como el fortalecimiento de los servicios de salud, acceso a medicamentos esenciales, control de malaria y malatías tropicales, la mejora de alimentación y nutrición, formación del personal, reducción de mortalidad infantil, acceso de agua y saneamiento, problemas aduaneros, libre comercio, entre otros.

Experiencias de bloques relacionados en el área de salud y compras conjuntas las cuales son:

- *SICA:* la erradicación de la poliomielitis, la transmisión autóctona de sarampión y la implementación de iniciativas centro-americana para abaratar medicamentos.
- *CAN:* la Red Andina de Vigilancia Epidemiológica, creada en 1997, obtuvo un premio

de la Universidad de Harvard a la mejor solución de uso de tecnología de información en países en desarrollo. Además en el 2003, se destacó con las negociaciones de precios con los laboratorios productores de medicamentos de las principales marcas y genéricos. En 2009 se realiza la primera compra conjunta de medicamentos de alto costo - haciendo uso del Fondo Estratégico de la Organización Panamericana de Salud (OPS/OMS).

- *MERCOSUR*: el 90% de las mercaderías fabricadas en los países miembros pueden ser comercializadas sin tarifas de importación; además la implementación del banco de precios de medicamentos y otros.

Durante las últimas cinco décadas, los países de América Latina vivieron procesos de integración e iniciativas de cooperación sobre temas de salud. En este marco América fue declarada la primera región libre de rubeola, esto es un esfuerzo de 15 años.

La forma de integración del MERCOSUR está creando una plataforma de compra conjunta de medicamentos de alto costo para la garantía del acceso a productos que pesan en los presupuestos de los diversos países miembros y ayuda a la ampliación de acceso a tratamientos y a la sustentabilidad de los sistemas de salud.

Cabe recalcar que la propuesta ofrece varias alternativas para la compra regional de medicamentos que serán evaluados dentro de la realidad, prioridad y legislación de cada país. Uno de los primeros pasos será elaborar un listado de medicamentos comunes, para realizar un diálogo y adquisición centralizado. Otros pasos son:

- 1) Uno de los países podrá realizar una licitación, haciendo los registros de precios y permitiendo que los demás compren por medio de adhesión a ese contrato.
- 2) A partir de un grupo de medicamentos priorizados, hacer la adquisición dentro de un Fondo Estratégico como mantiene la Organización Panamericana de Salud (OPAS)
- 3) Firma de un acuerdo internacional entre los países del MERCOSUR (para el caso de este bloque), viabilizar una compra conjunta de medicamentos estratégicos.

Hay que tomar en cuenta la estrategia de precalificación de empresas farmacéuticas que realizó Centroamérica y R. Dominicana para compras conjuntas y negociación de precios de medicamentos, en el 2013, las cuales fueron 11 empresas y 27 medicamentos de alto costo en cooperación con la OPS.

• **Experiencia de Brasil:**

Se tiene que armonizar todos los sectores para hacer las comprar en conjunto para saber lo que se quiere, lo que el gobierno políticamente quiere que se realice como política nacional fuerte, conocer proveedores, conocer la necesidad, es decir el conocimiento de la demanda, la promoción del banco de precios que es importante para que se pueda ver y evaluar la conveniencia de comprar. El gobierno brasileño ya ha adoptado el modelo de compra centralizada (nacional) de productos estratégicos como medida económica eficiente de los recursos públicos.

Desde 2010, Brasil economizó R\$ 1,3 billones de reales. Los medicamentos adquiridos de forma centralizada son aquellos que representan mayor impacto. Los gastos de medicamentos que son distribuidos a la población fueron de R\$ 12,66 billones en 2014, sin contar la inversión de estados y municipios. De esta experiencia es importante mencionar lo siguiente:



Desafíos: adaptar las legislaciones ya que actualmente limitan la participación del Estado en esas operaciones a una escala nacional. Armonizar la vigilancia sanitaria y los registros de patentes.

Negociación: superadas las trabas legislativas, se debe negociar con los laboratorios que producen las medicinas e insumos para la salud, a fin de hacer compras conjuntas eficientes. Mercado: el mercado y otros factores han hecho que los precios de las medicinas para enfermedades catastróficas y raras alcancen cifras distorsionadas, estos pueden ser combatidos mediante una compra pública conjunta.

Ponderación: la estrategia política, social y económica de compras conjuntas es una forma de disminuir los precios de insumos para la salud y en los costos de los tratamientos.

Hay que plantear también el apoyo de la OPS (con la realización de un fondo rotatorio) a diferentes iniciativas – Fondo Estratégico. Da como resultado un proceso de Planificación: en el cual se consolida la demanda, publican la licitación internacional, adjudican y gestionan las órdenes y los proveedores. Esta institución es una plataforma fundamental en esta experiencia.

Entre los países miembros de los bloques hay que tomar en cuenta la credibilidad de la región, pues para hacer el mismo proceso de registro, se tiene que construir una credibilidad entre los países, trabajar con las dinámicas de poder de posición política clara de los países en la priorización del acceso a los medicamentos de salud. Todavía somos dependientes de medicamentos extra regionales porque dentro de la región aún no se tiene una producción pública, eso habría que pensarlo para implementarlo.

Tener un respaldo político, jurídico y técnico. (Se puede mirar la experiencia del bloque europeo). Hacer un instrumento de marco vinculante sobre compras públicas (como Europa). Sin embargo, hay recientes iniciativas en los diversos esquemas subregionales de integración regional, como la OECO, el SICA, el MERCOSUR y la ALBA. Entonces hay que trabajar en convergencia, también en el aumento de la capacidad interna de respuesta, y en la eliminación de la duplicación de esfuerzos. Es importante un esfuerzo multilateral para enfrentar los desafíos de la compra pública.

Las agendas deben estar entrelazadas en una agenda común. Los países miembros deben enfrentar la Industria Farmacéutica en conjunto; hacer licencias obligatorias conjuntas, debatir sobre los temas internacionales de vigilancia; consultar a los técnicos relacionados al tema de compras en otros bloques; armonizar los protocolos de tratamiento; realizar la revisión de la lista de medicamentos esenciales o prioritarios de cada nación; conocer la capacidad productiva de los países del bloque; alimentar los bancos nacionales de precios de medicamentos.

Las compras públicas conjuntas requieren de un diseño de política pública integral entre los países de bloque. Inclusión productiva – Política de Innovación Industrial. (Conocer lo que se realiza en la región)

Caso UNASUR: en el caso de UNASUR en el área de salud se tiene la oportunidad y potencialidad con la implementación de:

- Políticas Suramericanas de Vigilancia y Control en área de Salud;

- Sistemas universales de salud;
- Acceso universal a medicamentos y otros insumos para la salud y desenvolvimiento del complejo productivo de la salud en Suramérica;
- Promoción de la salud y acciones sobre los determinantes sociales;
- Desenvolvimiento de recursos humanos en salud.

CONCLUSIÓN:

Si se pelea en separado el prejuicio será en conjunto, si se quiere cosas en conjunto se deben unir esfuerzos y hacerlo.



PANEL 3: PRESENTACIÓN DE EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN Y COMPRA CONJUNTA

Primera Intervención: Negociación conjunta de precios de medicamentos para centroamérica y República Dominicana. Por: Julio Valdés, Secretario Ejecutivo del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica – COMISCA/SICA-

Para comprender el context¹⁹, el SICA está conformado por 8 estados miembros, en pro de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Su estructura está bien definida, establecida en órganos, secretarías e instituciones las cuales dan soporte técnico con la intención de generar procesos articulados. En el sector salud, el órgano regional es el Consejo Ministro de Salud, en donde se toma decisiones de carácter político y estratégico que se sustentan en elementos técnicos.

Negociación Conjunta COMISCA: es un mecanismo de contención de precios bajo el contexto de perspectivas comerciales frente a perspectivas sociales de medicamentos, está fundamentado en economías de escala. Y los medicamentos críticos tienen que responder a unas patologías particulares en el cual dan un beneficio puntual. Este proceso busca traer beneficio a ministerios de salud y seguros sociales de los ocho países de Centroamérica. Para esto combina elementos políticos, técnicos, administrativos y legales. De esta manera la articulación de esfuerzos se hace con la idea de ver al medicamento como un bien público. Las características puntuales de la negociación conjunta son:

- Negociación regional centralizada: los precios se determinan en la sede de la integración regional, y se presenta a cada estado una lista de precios con proveedores adjudicados de manera descentralizada.
- La ejecución de la compra es realizada por cada país.
- Aplicación del mecanismo de Subasta Inversa: aunque no está establecido en dos países de Centroamérica pero se está proponiendo como un proceso de transparencia y de baja de precios.
- Se obtiene precio unificado regional para cada medicamento.
- Se usa el precio CIF (entregado en aduana) en el proceso de adquisición descentralizada.
- La negociación se la realiza con fabricantes (algunos fabricantes han definido algunos comercializadores en su nombre en cada país para que el precio sea el mismo.)
- El modelo es aplicable a otros suministros de salud pública y requiere algún espacio para bajar costos, es aplicable a otros suministros de interés público.
- Los medicamentos para atención de enfermedades crónicas no transmisibles degenerativas se incluyen en este mecanismo porque estos son los que drenan el presupuesto público de las naciones.

Propiedades para la contratación pública: la contratación pública requiere respaldo político del más alto nivel, y lo que debe buscar es la garantía de la calidad de los

¹⁹ La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_julio_valdez_comisca.pdf

medicamentos, que cumplan con estándares mundialmente aceptados. Además debe vigilar la idoneidad de las empresas farmacéuticas. Es importante la transparencia de los procesos, en donde se garantiza la igualdad de condiciones para participar. Así también se requiere amplia participación de técnicos en su construcción y desarrollo. En el caso de Centroamérica, se creó una Comisión técnica de medicamentos con técnicos en áreas específicas.

Este proceso incluye una permanente evolución hacia la mejora continua en los aspectos de: modelo de compra, negociación en línea, certificación ISO 9001:2008, entre otros.

Decisión Política: el acceso de medicamentos en el 2008 identifica la compra pública conjunta como un mecanismo oportuno para la salud de la población. La iniciativa surge desde el 2007, amparada bajo los instrumentos legales de cada país y de la región, en consecuencia da lugar al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA). Donde la premisa es el acceso a medicamentos como un derecho humano y el medicamento como un bien público. Desde la perspectiva política el mandato es identificar un mecanismo regional para hacer accesible el medicamento a la población, además de trabajar en la aprobación de los instrumentos administrativos y legales (Derecho Comunitario). Estos aspectos dan una valoración alta del modelo de Negociación Conjunta Regional.

Elementos técnicos: uno de los elementos técnicos de la Negociación Conjunta Regional es el Listado Armonizado Regional de Medicamentos, que incluye 61 medicamentos (o el número determinado según el año de negociación) que cumplen con los criterios: alto valor terapéutico; costo elevado para tratamiento completo (no por unidad de medicación, porque no es eficiente); el medicamento está orientado a enfermedades crónicas; y hay disponibilidad limitada del mismo en el mercado. Estas características se trasladan en Fichas Técnicas, las mismas que incluyen información basada en evidencia científica, con fuentes independientes y reconocidas internacionalmente orientadas a garantizar la calidad de los medicamentos.

Elementos administrativos y legales: los principales elementos que se incluyen en la negociación conjunta de COMISCA son: Reglamento de la Negociación Conjunta, el cual está aprobado por el Consejo de Ministros de Salud; la aplicación del Derecho Comunitario (Protocolo de Tegucigalpa) en el cual se determina que las decisiones son vinculantes a los países miembro y esto conlleva a un procedimiento de precalificación de empresas y sus productos, se definen además los requisitos administrativos y legales para garantizar idoneidad de las empresas; se incluyen también los elementos de garantía para la calidad de los medicamentos; otro elemento son los términos de referencia del evento de negociación; la invitación a empresas precalificadas y sus productos (el evento es cara a cara en una sala adecuada con los fabricantes, donde se negocia con los que hayan precalificado); adicionalmente se definen los montos a negociar por medicamento para cada país, y a partir de esto se construye el precio de referencia regional. La estructura incluye:

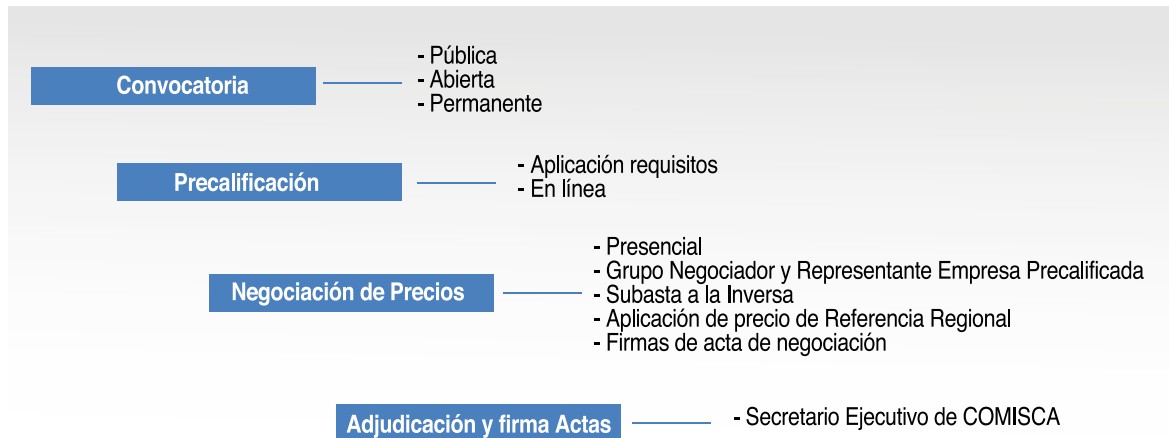
- a) Se sustentan las compras públicas en el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA).
- b) Secretaría Ejecutiva del COMISCA, quien firma las actas.
- c) Comisión Técnica Regional de Medicamentos.
- d) Grupos regionales de trabajo: expertos pertenecientes a los Ministerios de



Salud y Seguros Sociales de la Región (técnico, administrativo legal, negociador)

El la Ilustración 2 demuestra el proceso de compras públicas de Centroamérica:

Gráfico 4 Distribución de la Compra Pública en países de UNASUR, 2014 (En porcentaje del total)



Elaboración: COMISCA

Fuente: COMISCA

Resultados:

Los resultados con la negociación conjunta de 61 medicamentos son:

Empresas precalificadas a la fecha: 17. Medicamentos precalificados: 35. Hasta julio 2014 se ejecutó 8 eventos de negociación de donde surgió:

- Adjudicación de 38 medicamentos.
- Relación con 10 empresas farmacéuticas
- Rango de ahorro 20% - 25 millones de dólares,

CONCLUSIONES:

- Se ha roto un mito al momento de negociar mediante cooperación horizontal.
- Demostrar los beneficios de la integración regional centroamericana esto es lo más tangible en el plano de lo social, existe una viabilidad en la reducción de precios y esto ha permitido la optimización de presupuestos en la adquisición de medicamentos para la cobertura sanitaria.
- Se ha dado un posicionamiento del tema de medicamentos en la agenda política regional. Existe una permanente demanda de ver los resultados y la negociación conjunta, lo que ha permitido la armonización en conceptos de calidad, seguridad y eficacia y esto ha reconocido el avance hacia la reglamentación técnica Centroamericana.

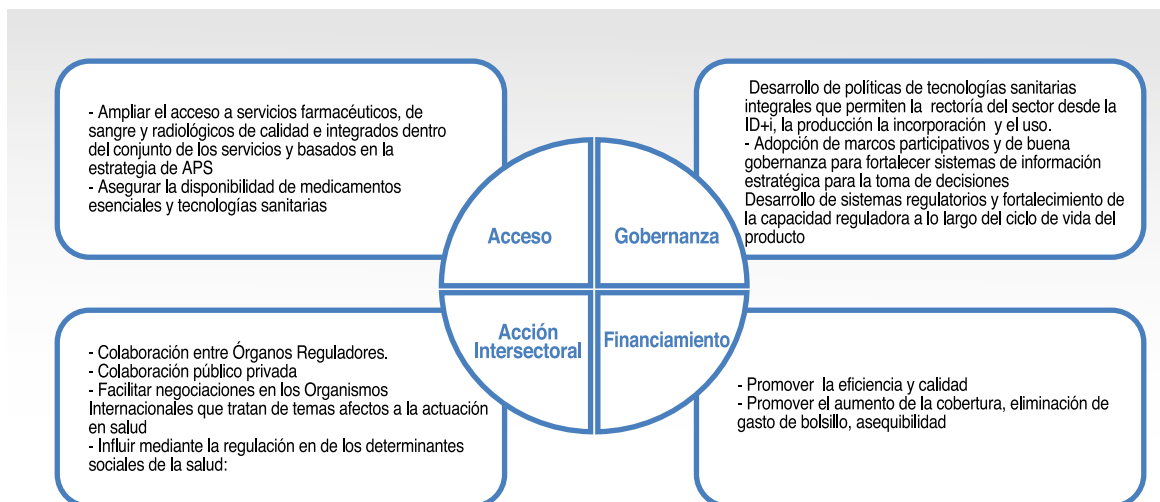
Segunda Intervención: Un mecanismo de cooperación técnica de la OPS para mejorar acceso a medicamentos e insumos estratégicos. Por: James Fitzgerald. Director de Sistemas y Servicios de Salud OPS-OMS

Se considera el acceso de medicamento como universal lo que implica mejorar el acceso equitativo y sustentable a medicamentos esenciales y tecnologías sanitarias prioritarias, para contribuir en el avance del acceso universal a la salud y la cobertura universal a la salud en la región. Los medicamentos y tecnologías sanitarias deben ser seguros, eficaces, de calidad, costo-efectivos, y utilizados racionalmente²⁰.

Acceso a los medicamentos un problema persistente en la región: el acceso a los medicamentos persiste como un problema en la región, primero por la escasa disponibilidad de medicamentos esenciales y productos prioritarios y un sector industrial con objetivos desligados a las prioridades de salud pública; además del problema del costo de los medicamentos Vs. la sostenibilidad de los sistemas de salud; también el desembolso público es insuficiente; la falta de asequibilidad y transparencia en los precios por parte de la oferta (políticas diferenciadas de precios) se presenta como un reto para las compras conjuntas, lo que fue logrado en Centroamérica. La adopción de nuevas tecnologías de bajo valor terapéutico es cuestión de eficiencia en compras muy grandes de medicamentos genéricos que tienen costos muy significativos porque sigue vigente en la actualidad del contrato; hay barreras para la compra, producción y acceso impuestas por tratados comerciales e imposición de derechos de propiedad intelectual.

Enfoque e impulso integral para mejorar acceso: el acceso a los servicios requiere la gobernanza de políticas adecuadas, el financiamiento es necesario para la adquisición de los medicamentos y se requiere acción intersectorial en especial de los ministerios de finanzas para lograr negociaciones más efectivas, como se puede observar en Ilustración 3 Enfoque Integral para Mejorar Acceso.

Ilustración 2 Enfoque Integral para Mejorar Acceso



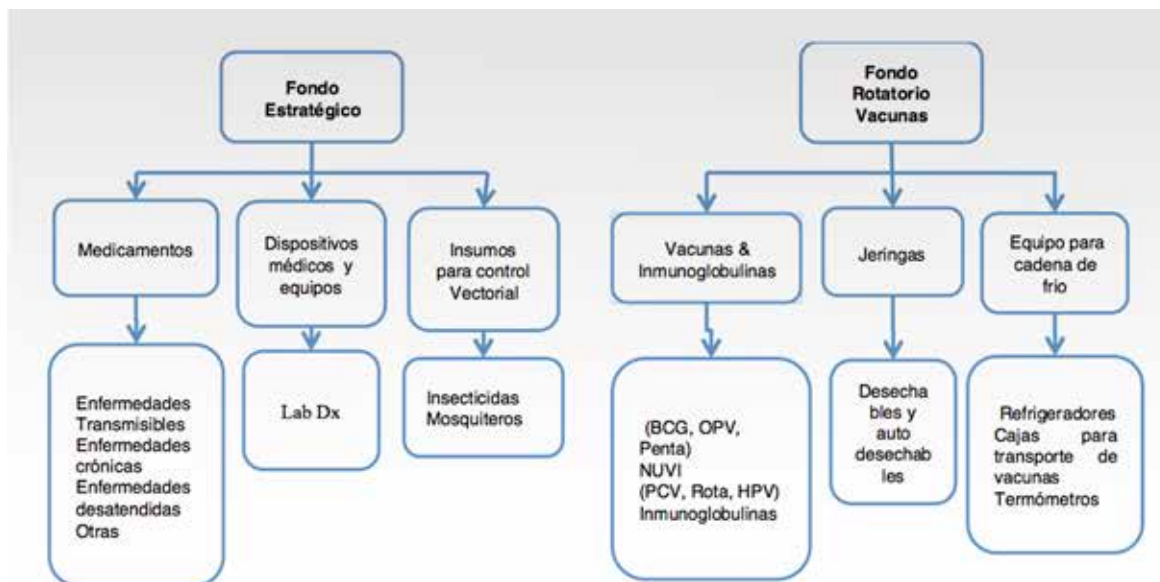
Fuente: Organización Panamericana de la Salud



Fondos rotatorios de la OPS: la OPS tiene un fondo rotatorio de vacuna desde 1977, el cual tiene por misión mejorar el acceso a vacunas de calidad y productos relacionados al precio más bajo posible, en este participan 41 países, están catalogados 75 productos, y en el 2013 las compras bordearon US\$501 millones; el fondo de capital para diciembre del 2014 fue de US\$ 132 millones.

Además se maneja otro fondo denominado Fondo Estratégico desde 1999, con el objetivo de mejorar el acceso y la disponibilidad de suministros estratégicos de salud pública, en este participan 24 países, están catalogados 130 productos, con un fondo de capital a diciembre 2014 de US\$ 7 millones. Dentro de los fondos estratégicos constan los medicamentos para enfermedades transmisibles; enfermedades crónicas; enfermedades desatendidas, entre otras. También están los dispositivos médicos y equipos de laboratorio, y los insumos para control vectorial como insecticidas y mosquiteros. En el fondo rotatorio de vacunas se encuentran las vacunas de inmunoglobulinas, jeringas, y equipos para cadena de frío, es decir refrigeradores, cajas para el transporte de vacunas, termómetros, entre otros bienes (Ilustración 4 Fondos Rotatorios de OPS).

Ilustración 3 Fondos Rotatorios de OPS



Fuente: Organización Panamericana de la Salud

Valor Agregado de los Fondos Rotatorios: para eso se toma en cuenta a los fabricantes y a los países: Fabricantes: son punto único de contacto para todas las transacciones; debe establecerse un pago oportuno, deben ser confiables, tener relaciones comerciales transparentes; los acuerdos deben estar a largo plazo, existen controles post-venta. Los mecanismos promueven un mercado de productos estable y ordenado y se promueve el desarrollo de nuevas vacunas.

Países: los países deben tener en cuenta los siguientes puntos: los mecanismos de cooperación técnica deben ser permanente, debe existir una oferta continua y a tiempo,

los productos deben ser seguros y de buena calidad, el acceso a precios debe ser asequible; se permite el desarrollo sostenible para la capacidad financiera, y se permite la introducción de nuevos medicamentos de manera sostenible, además se inventiva el acceso a línea de crédito (pago a 60 días sin intereses).

El Fondo Estratégico (FE): es un mecanismo de Cooperación de la OPS para mejorar el acceso y la gestión de suministros estratégicos de salud pública. Brinda asesoramiento técnico en gestión de suministros para la planificación, sistemas de compra, almacenamiento y distribución, propiedad intelectual, calidad, negociación de precios, etc. Incluye un servicio de adquisiciones internacionales para consolidación de volúmenes, negociación de precios y desarrollo de licitaciones internacionales.

Selección de medicamentos del Fondo Estratégico (FE): la selección está basada en la lista de medicamentos esenciales (LME) de la OMS. Los procedimientos para su actualización deben estar en criterios de inclusión/exclusión definidos por el FE; además son solicitudes efectuadas por las unidades técnicas de la OPS y/o los Estados Miembros y para esto existen dos vías: 1) si está incluido en LME de la OMS se realiza evaluación interna; 2) lo que no está en la LME de la OMS se somete a evaluación por un comité de expertos externo.

La evaluación objetiva con información basada en evidencia debe tener los parámetros de seguridad, eficacia, calidad y costo.

- *La actualización de la lista de FE en el 2013:* están incluidos en LME de la OMS (16); medicaciones cardiovasculares (8); para diabetes (2); los citotóxicos (5): anticoagulante (1). Y el comité de expertos de la FE incluyó 6 productos: Antihipertensivos (2) que son la Clortalidona y losartan; Antitrombótico (1): Clopidogrel; Inmunosupresores (2): Micofenolato mofetil y tacrolimus; Citotóxico (1): Trastuzumab.

Las políticas de calidad del FE: dentro de las políticas del Fondo podemos mencionar

- 1) Precalificación de la OMS del producto a adquirir; ó
- 2) Productos no precalificados por la OMS:
 - a. Procedimiento interno de OPS para evaluar producto y planta.
 - b. Estatus de registro y comercialización: Administración Nacional de medicamentos, alimentos y tecnología médica (ANMAT); Agencia Nacional de vigilancia sanitaria (ANVISA); Centro para el control estatal de medicamentos, equipos y dispositivos médicos (CECMED); Comisión Federal para la protección contra riesgos sanitarios (COFEPRIS); Health Canada (HC); Instituto Nacional de vigilancia de medicamentos y alimentos (INVIMA); United States Food and Drug Administration (FDA)
- 3) Basado en los criterios mencionados, productos ingresados al país sin registro sanitario, por excepción.

Resultados de los procesos del 2002 - 2005: con la participación de 15 países, existió una reducción muy significativas de lo que se negoció, lograron una reducción de US\$ 500 a 1.000 dólares. Hubo desafíos durante el proceso específicamente en la negociación y barreras para efectivizar la compra de los insumos en algunos casos, esto se dio por:



- Falta de compromiso formal de los productores de no ofertar otros precios en compras locales (país).
- Las condiciones acordadas no eran compatibles con las regulaciones de los países intervinientes en relación a registro sanitario, calidad y bioequivalencia, entre otras.
- Los países no pudieron concretar las compras a través de los acuerdos de la negociación conjunta y se vieron obligados a adquirir los medicamentos por mecanismos nacionales a un precio 65% más alto que el valor fruto de la negociación.

Acciones de política en el 2015 para mejorar el acceso a medicamentos de alto costo:

Primero se busca la consolidación de la demanda-economías de escala; luego se procede con los procesos de negociación que deben estar liderados por los ministerios; y el Fondo Estratégico se ofrece como un mecanismo efectivo de control de calidad y mecanismo de compra.

Tercera Intervención: Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO) y Servicio de compras de productos farmacéuticos (PPS) Por: Francis Burnett, Pharmaceutical Procurement Services – PPS/OEEO-

Países miembros de OEEO²¹: son pequeños países localizados en el oriente del caribe por lo que se conformó la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO), con 10 países miembros. Lo que estos países han aprendido con el tiempo es que cuando es una nación pequeña hay que llevar al máximo los recursos del país.

Misión: “Nuestra misión es maximizar los servicios de salud de los países de la OEEO a través de la adquisición y gestión de productos farmacéuticos y suministros médicos relacionados y combinados”.

Visión: lograr o alcanzar una adquisición conjunta que proporcione servicios de gestión eficiente en productos farmacéuticos y suministros médicos para las personas de la región. En la gestión de la cadena de suministro involucra la selección, adquisición, previsión, compras, almacenamiento, distribución y prescripción de los productos y suministros. Lo que ha obligado a presentar un listado de medicamentos en todos los países miembros, por lo tanto se debe mantener una continua comunicación para que cada cadena sea efectiva entre las naciones con el fin de la maximización del uso de medicamentos dentro de los países de la organización.

¿Por qué hay un enfoque en medicinas? “Los medicamentos son el componente más rentable (costo efectivo) de los servicios de salud.” Si se invierte en medicinas y vacunas se disminuye el costo de los sistemas de salud, esto está relacionado económicamente con el gasto eficiente de recursos, y a su vez en lo social la población va a ser saludable y esto impacta en la productividad, lo que afecta de manera positiva en el PIB. Para obtener

21 La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_philip_mcclauren_caricom.pdf

ganancias efectivas cuando se enfoca las medicinas como una política a través de compras públicas se debe tomar en cuenta los siguientes antecedentes:

- La organización está bajo el principio del acceso a los medicamentos esenciales como un derecho humano básico.
- Los medicamentos en el término de divisas, son un rubro importante puesto que cada nación miembro importa una gran cantidad de medicamentos para satisfacer sus necesidades, por lo que se ha observado en la compra conjunta que es mejor la negociación y esto permite la reducción de salida de divisas de cada nación.
- Las limitaciones financieras han hecho que sea difícil para los gobiernos de la OECO financiar adecuadamente los medicamentos. (se busca reducir el costo para el gobierno central a través de la compra conjunta)

Características: se estableció en 1986 que la compra conjunta significa que las naciones tienen que ceder los derechos de compra individuales a una organización más grande en este caso la OECO, esta organización debe ser eficiente, pues se notó que muchos de los países de compra no siempre invierten en capacitar a su personal. En ocasiones los países toman una mala decisión y el proveedor lleva a las Cortes a los países por una mala decisión, por lo que las personas que están en la toma de decisiones deben ser bien capacitadas para evitar ese problema.

Una característica es que se formó la Unión Económica de la OECO, en donde hasta la actualidad ningún miembro a pedido salir, esta unidad posee una moneda estable que es el dólar del este caribeño que ha sido una moneda que ha permanecido constante alrededor de 40 años y con esta moneda se ha podido realizar adquisiciones (compra conjunta) de manera óptima. La decisión de compra debe ser conjunta a través de los Comités de cada país para que asuman sentido de pertenencia, los pagos se realizan a través de los Bancos Centrales y se pagan hasta los 60 días de la compra.

La organización es una organización de autofinanciación desde 1989, además se toma en cuenta que las naciones comparten de cierta manera la cultura, el idioma, el origen étnico, moneda (dólar Petri). Antes eran financiados por la AID, pero ahora ya son capaces de financiar todos los costos que llevan el funcionamiento de la organización.

La licitación internacional está restringida para los 840 ítems (se incluyó ítems como medicamentos suministros), con un total de 50 proveedores.

Ciclo de pagos: durante los últimos años se ha implementado una plataforma completamente electrónica, que contiene los pronósticos de los países a través de un sistema de línea estable. Una vez que se tiene el pronóstico se procede a la invitación o formulación de ofertas, se adjudica contratos con los respectivos requerimientos que solicita la plataforma electrónica, en la misma se recepta todo y de allí el país somete requisita a PPS, recordando que no se posee un bodegaje central por lo que se envía a cada país, y se pide a cada país que se acuse recepción de la propuesta y de los productos cuando los reciben.

Beneficios de la adquisición conjunta: Las compras conjuntas permiten alcanzar economías de escala; se puede disminuir el costo unitario en un 11% al formar un monopsonio, es decir hay un solo comprador el cual incrementa su poder de negociación.



Las subastas duran alrededor de 18 meses, en los cuales se puede negociar un producto fijo (en dólares americanos) en un periodo definido. Los beneficios o ventajas están relacionados también con las ventajas que no son económicas por ejemplo: la garantía de calidad mejorada, formación coordinada, investigación, seguimiento y evaluación; cooperación e integración regionales; la existencia de un manual de formulario armonizado, el intercambio de información y experiencias; contratación transparente y racional y el fomento de la confianza con los clientes y proveedores.

Retos OECS / PPS: los retos tienen que ver con los retrasos en los pagos; la mala previsión y planificación; la gestión de las donaciones; la compra fuera del cártel; los países pequeños y la gestión de las órdenes de compra; la oposición y la influencia de los proveedores.

CONCLUSIÓN:

- OECS / PPS agruparon adquisiciones y esto ha producido importantes beneficios para la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y sus estados miembros.

Cuarta Intervención: CARICOM. Por: Philip McClaren, Deputy Program Manager, CARICOM-

Objetivos: la Comunidad del Caribe (CARICOM) fue fundada en 1973 por el Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago) y sustituyó a la Asociación Caribeña de Librecomercio que había sido creada en 1965. El artículo 6 del Tratado Revisado de Chaguaramas (RTC) aborda la mejora de los estándares de vida y de trabajo, el pleno empleo de la mano de obra y otros factores de producción, así como la expansión del comercio y las relaciones económicas con terceros. Esta cooperación se refuerza incluyendo el funcionamiento de los servicios y actividades comunes²².

Revisando el Tratado: el mercado económico único – CSME de la CARICOM tiene como premisa la libre circulación de mano de obra calificada, servicios, productos, negocios (derecho de establecimiento) capitales, (eliminación de las restricciones cambiarias y la libre convertibilidad de las monedas). El tratado también habla de un mercado de capitales integrado, la convergencia de las políticas macroeconómicas, la política fiscal armonizada, moneda única, las políticas de inversión armonizadas. Además incluye el régimen especial para los países, regiones y sectores menos favorecidos. Toma en cuenta una política de competencia y políticas regionales sobre seguridad alimentaria, nutrición, energía, industria y tecnología de información y comunicaciones, entre otros ámbitos.

Fondo: el Tratado Revisado de Chaguaramas (RTC) proporciona la justificación general para el establecimiento y la aplicación de un régimen de contratación pública regional. En el Artículo 239 del RTC se obliga a los Estados miembros a "elaborar un Protocolo sobre

²² La presentación se puede descargar en el siguiente link: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_philip_mcclaren_caricom.pdf

Contratación Pública". Además, la Comunidad ha adoptado medidas para facilitar el comercio transfronterizo de bienes (artículo 79) y los servicios (capítulo III), la observación de los principios de no discriminación que figura en el artículo 8 también ha sido aplicada, todos estos artículos tienen una influencia directa en la contratación pública de bienes y servicios.

Los gobiernos de los Estados miembros son generalmente los mayores compradores de bienes y servicios en sus respectivos contextos nacionales. El volumen colectivo y el valor de la contratación pública en toda la región es considerable (estimado en 20% del PIB en 2010).

Marco del CARICOM de políticas de integración regional sobre Contratación Pública – (FRIP): esta política proporciona la instrucción básica para redactar las obligaciones, reglas y otras disciplinas jurídicamente vinculantes sobre la contratación pública con el fin de efectuar su inclusión en el Tratado revisado. Las Disposiciones Generales del FRIP esbozan la definición de términos y un conjunto de objetivos. El objetivo principal es la plena integración de los mercados nacionales de contratación pública en los Estados miembros en una sola, unificada y abierta zona. Dentro de los principios que rigen el FRIP podemos mencionar:

- Trato nacional: no discriminación entre proveedores nacionales y proveedores externos (regionales);
- Nación más favorecida (NMF): no discriminación entre las partes contratantes por la entidad nacional de reclutamiento
- Transparencia
- Imparcialidad Procesal.

Objetivos del FRIP:

Los objetivos del FRIP son establecer las condiciones necesarias para la plena integración de los mercados nacionales de contratación pública de los Estados miembros en una única, unificada y abierta área de Contratación Pública para reforzar el CSME. Además busca crear las condiciones de competencia y no discriminatorias necesarias para facilitar la consecución de valor para el dinero de los contribuyentes. Otro objetivo es la provisión de oportunidades para el acceso a un mercado único con las oportunidades de ventas regionales y el fortalecimiento de la competitividad de la base de proveedores regionales, a más de fomentar el uso racional de los recursos escasos.

Ámbitos de aplicación:

Esta política se aplica a leyes, reglamentos, normas, procedimientos y prácticas que se refieren a la contratación pública. Es decir la contratación realizada por las entidades de los Estados miembros para adquirir bienes, servicios, obras o cualquier combinación de los mismos. Los métodos de adquisición y/o modalidades contractuales, incluyen: i) la compra, ii) arrendamiento, iii) los alquileres, y iv) acuerdos de concesión.

Actividades de adquisición excluidas del alcance de la cobertura:

Las actividades excluidas son: acuerdos suscritos por cualquier Estado miembro con una institución financiera internacional que limitan la participación en la contratación debido a las condiciones y limitaciones específicas o establecidas en el acuerdo. También se excluyen los acuerdos suscritos por cualquier Estado miembro y un tercer país destinado a la ejecución o explotación conjunta de un proyecto por las partes contratantes, y financiados por el tercero cuando se limita la participación en la contratación debido a las condiciones y limitaciones de nacionalidad y/o elegibilidad específicos de proveedores, etc.



Tipos de Umbrales: la CARICOM usa varios umbrales como son:

- El umbral de eficiencia que establece el valor o rango de valores para el uso de un procedimiento de contratación específico o medida;
- El umbral de transparencia que establece el valor por encima del cual se abren procedimientos competitivos que deben ser utilizados;
- El umbral de acceso a los mercados por su parte establece el valor por encima del cual el principio de no discriminación se observa como el acceso al mercado, es decir, el valor por encima del cual la participación en las oportunidades de contratación están abiertas al mercado regional.

División de la FRIP: el marco del CARICOM de políticas de integración regional sobre contratación pública (FRIP) contiene:

- Disposiciones generales para la definición de términos, objetivos del FRIP, ámbito de aplicación, principios, etc.
- Disposiciones sustantivas donde consta la prohibición de los desplazamientos, reglas de origen, la negación de los beneficios, la publicidad de las leyes, reglamentos, etc., anuncio de información previa, la publicación de oportunidades de contratación, la identificación y la publicación de los anuncios de licitación mínimos, etc.
- Disposiciones institucionales del Comité Permanente sobre GP [PP]; Comunidad PP Tablón de anuncios, Mecanismo de Solución de Diferencias.

Buenas prácticas internacionales: las disposiciones FRIP contienen acuerdos con las mejores prácticas internacionales como son el acuerdo plurilateral de la OMC sobre Contratación Pública, los principios no vinculantes del Grupo de compras gubernamentales (el grupo de expertos) de la Comisión Económica de Asia-Pacífico (APEC), la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Protocolo de CARICOM sobre Contratación Pública: actualmente se está negociando un protocolo por los Estados miembros a través del Grupo de Trabajo Intergubernamental reconstituido (IGTF). El Protocolo contiene seis (6) piezas y cuarenta y cinco (45) artículos: la parte I incluye las disposiciones generales, la parte II prevé, entre otras cosas la prohibición de las compensaciones, la transparencia, los documentos estándar de licitación, las negociaciones, el desafío proveedores y revisión. La 3ra. parte menciona las restricciones temporales y la cooperación técnica. La 4ta. Parte señala los arreglos institucionales, el tablón de anuncios de la comunidad y solución de diferencias. La 5ta. Parte estipula las disposiciones especiales como las excepciones generales y modificación al régimen de adquisiciones. Y por último la parte seis contiene las cláusulas finales: firma, ratificación, entrada en vigor y adhesión.

Desarrollo de Infraestructura e instrumentos de régimen contratación CSME:

Existen dos proyectos financiados por la UE en el marco del 10° FED para apoyar el desarrollo de la infraestructura que tienen que ver con contratación pública:

- 10° FED /CSME/1.1.1/SER 13,14 Evaluación de necesidades para el desarrollo del Sistema de gestión de plataforma y tecnología de la información para el régimen de la CARICOM sobre contratación pública.

- 10° FED / CSME / 1.1.1.3 / SER 13.14: Desarrollo e implementación de la infraestructura y los instrumentos para las adquisiciones en el mercado integrado CSME.

CONCLUSIÓN:

- Las negociaciones sobre el protocolo para ser completado y firmado deben realizarse por parte de los Jefes de Estado.
 - Los avisos para la comunidad a ser diseñados e implementados en portales de publicidad nacional deben estar basados en la web nacional integrada.
 - La cooperación se establecerá mediante una solución regional de capacitación de adquisiciones.
-



BIBLIOGRAFÍA

- Yülek, M., & Tiryakioglu, M. (2012). Development-based Public Procurement Policies: A Selective Survey of Literature, Cross Country Policy Experience and the Turkish Experience. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*.
- Athey, S., Coey, D., & Levin, J. (2013). *American Economic Journal: Microeconomics*. Obtenido de <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/mic.5.1.1>
- Bandiera, Oriana; Prat, Andrea; Valletti, Tommaso; (2009). *American Economic Association*. Obtenido de <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.99.4.1278>
- Barbosa, K., & Fiuza, E. (2011). Sao Paulo School of Economics - Centro for Applied Microeconomics. Obtenido de <http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/14%20Pooled%20Procurement.pdf>
- Falconí, F., Ramos, J., Cadillo, J., Llive, F., & Liger, B. (2015). Centro de Prospectiva Estratégica. Recuperado el 2016, de [http://ceproec.iaen.edu.ec/download/wps\(2\)/2015_06.pdf](http://ceproec.iaen.edu.ec/download/wps(2)/2015_06.pdf)
- Ferraz, C., Finan, F., & Szerman, D. (2015). The National Bureau of Economic Research. Obtenido de <http://www.nber.org/papers/w21219.pdf>
- Marion, J. (2007). *Journal of Public Economics*. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/journal/00472727/91/7-8>
- Mucha, S. M. (2010). *Compras Públicas de Antirretrovirales en Perú. AIS LAC Serie Investigaciones y Monografías*, 29.
- Nakabayashi, J. (2013). *Journal of Public Economics*. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272713000169>
- NCSL. (2010). National Conference of State. Obtenido de <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=14464>
- Secretaría Permanente del SELA. (2014). Secretaría Permanente del SELA. Recuperado el Marzo de 2016, de http://www.sela.org/media/264832/t023600006062-0-di_11_compras_publicas.pdf
- Tordoff, J., Norris, P., & Reith, D. (2005). *Managing Prices for Hospital Pharmaceutical: A Successful Strategy for New Zealand? Value in Health*, 201.
- Yülek, M. (2015). *Current Industrial, Science, Technology and Innovation Policies in Japan*.
Yülek, M., & Tiryakioglu, M. (2012). *United Nations Global Market Place*. Obtenido de https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/ASR_Supplement_2013_WEB.pdf
- Yülek, M., & Tiryakioglu, M. (2014). Obtenido de https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/ASR_Supplement_2013_WEB.pdf

www.sercop.gob.ec

Dirección de Estudios de la Contratación Pública
estadisticas@sercop.gob.ec



SercopEcuador



@SERCOPec